

**VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, EN EL RECURSO DE QUEJA 7/2011-CC, DERIVADO DEL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 87/2011, PROMOVIDO POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE JALISCO.**

POSTURA ESENCIAL DEL VOTO. ¿Cuál debe ser el momento en que surte efectos la suspensión otorgada en una controversia constitucional? En mi opinión, a partir de su notificación.

**I. Decisión de la sentencia:**

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió<sup>1</sup> el recurso de queja 7/2011-CC derivado del incidente de suspensión de la controversia constitucional 87/2011, en el sentido de declararlo procedente y fundado por existir violación a la suspensión otorgada en la controversia constitucional aludida mediante auto de veintitrés de agosto de dos mil once, asimismo, se determinó la responsabilidad constitucional, se separó del cargo al funcionario que violó la medida cautelar y se ordenó la consignación directamente ante el Juez de Distrito<sup>2</sup>.

La sentencia de mérito se apoya esencialmente en las siguientes consideraciones:

---

<sup>1</sup> En sesión de diecinueve de abril de dos mil doce.

<sup>2</sup> Fue ponente la señora Ministra Sánchez Cordero.

1.- Se precisa que la medida cautelar otorgada por el Ministro instructor en auto de veintitrés de agosto de dos mil once fue para el efecto de que los Magistrados no cesarán materialmente en sus funciones, siempre y cuando a la fecha de presentación de la demanda no se hubiera materializado su separación del encargo, esto es, que a partir de la fecha de notificación del Acuerdo impugnado, ya no ejerzan su función, ya que en tal supuesto se estaría frente a un acto consumado, respecto de los cuales es improcedente la suspensión.

Asimismo, se permitió que el Congreso del Estado llevara a cabo y/o continuara con el proceso de designación de Magistrados —que substituirían a los mencionados en el Acuerdo Legislativo impugnado— en todas y cada una de sus etapas, incluso, se le permitió, de estimarlo pertinente, a realizar los nombramientos a que se refiere la convocatoria, pero se le constriñó a que debía abstenerse de tomarles la protesta en el cargo hasta en tanto se pronunciara respecto del fondo del asunto, por considerar que de no concederse la medida cautelar la controversia quedaría sin materia.

En el auto por el que se concedió la medida cautelar se precisó la fecha a partir de la cual surtiría efectos la medida cautelar, a saber, al momento de la presentación de la demanda, esto es, el dieciocho de agosto de dos mil once.

2.- El auto que concedió la suspensión quedó notificado el veintitrés de agosto de dos mil once a las catorce horas con cincuenta minutos.

3.- Se determinó que debía entenderse que los efectos de la medida cautelar se materializaron desde el dieciocho de agosto de dos mil once —fecha en que se presentó la demanda de controversia constitucional— al no sujetar requisito alguno para hacerla efectiva, de

ahí que a partir de ese momento es que se mantenían las cosas en el estado que guardaban, cuando ésta surte sus efectos paralizadores, debiendo ser acatada por cualquier autoridad.

**4.-** En atención a lo anterior se concluyó que el acto toma de protesta de tres nuevos magistrados del Supremo Tribunal de Justicia de la entidad resulta violatorio de la suspensión concedida por la Ministra instructora el veintitrés de agosto de dos mil once, pues se llevaron a cabo cuando la medida cautelar estaba surtiendo plenos efectos.

Precisándose que en el auto de veintitrés de agosto de dos mil once por el que se concedió la medida cautelar se determinó que ésta surtiría sus efectos desde la fecha de presentación de la demanda, dieciocho de agosto de dos mil once, sin que haya sido exigido por la Ministra condición alguna como lo sería, en todo caso, el momento en que la autoridad demandada hubiera sido notificada, o bien, el que la misma hubiera tenido conocimiento de ella con posterioridad, ya que hacer depender sus efectos del momento en que cada autoridad se hiciera sabedora de ella acarrearía un estado de inseguridad jurídica para las partes. En estas condiciones para cada autoridad existiría obligación de acatarla en diferente momento, lo cual es inadmisibles jurídicamente, además, no debe perderse de vista que con su otorgamiento se busca la paralización del acto cuya impugnación constituye la materia de estudio del fondo del asunto y, con ello, la preservación de la materia del juicio.

**5.-** En este sentido, resulta fundada la denuncia de violación a la suspensión al haber tomado protesta en el cargo de Magistrados a diversas personas en substitución de Jaime Cedeño Coral, José María Magallanes Valenzuela y Joaquín Moreno Contreras, en sesión de veintitrés de agosto de dos mil once.

Lo anterior es así, puesto que la referida toma de protesta se ejecutó no sólo cuando la medida suspensiva ya estaba surtiendo efectos —desde el dieciocho de agosto de dos mil once—, sino además, cuando el Poder demandado ya tenía conocimiento pleno del contenido y alcances de la suspensión, por virtud de que ya se le había notificado el mencionado auto.

**6.-** Con base en lo anterior, en la sentencia se resuelve que las cosas deberán volver al estado que tenían al momento en que se concedió la suspensión, esto es se dejó sin efectos la toma de protesta en el cargo de los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco antes referidos, con objeto de dar cabal cumplimiento a la medida suspensiva dictada por la Ministra instructora.

**7.-** También se determinó que existía responsabilidad por parte del entonces Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado, Diputado Gustavo Macías Zambrano por la violación a la suspensión otorgada en auto de veintitrés de agosto de dos mil once, en tanto que no realizó oportunamente ningún acto tendiente a cumplir con la medida cautelar, ya que contó con el tiempo suficiente para realizar los actos necesarios a cumplimentar la suspensión otorgada por el Ministro instructor y no lo hizo.

**8.-** En cuanto al tipo de responsabilidad en que se incurrió se dijo que al lado de los tipos tradicionales de responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos, reconocidos por la Suprema Corte en diversos precedentes y establecidos en el Título Cuarto de la Constitución Federal, política, penal, administrativa y civil, se advirtió la existencia de otro tipo de responsabilidad derivada del incumplimiento de las resoluciones dictadas en los medios de control constitucional previstos en las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, la cual tiene una fuente constitucional de carácter excepcional y, por ende,

diversa de aquéllas, ya que su configuración tiene lugar en el procedimiento mismo de salvaguarda de la regularidad constitucional.

**9.-** Finalmente, se estableció como consecuencia que conlleva la determinación de responsabilidad constitucional a la consignación directa ante Juez de Distrito, autorizada por la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Federal, a la que remite el último párrafo del artículo 105 del propio ordenamiento. Asimismo, se precisó que como el Tribunal Pleno en la sesión de diecinueve de abril de dos mil doce resolvió el diverso recurso de queja 8/2011-CC en el que ya había decretado la separación del cargo de la autoridad responsable constitucionalmente del incumplimiento, no se realizó pronunciamiento sobre tal aspecto al resolver la queja 7/2011-CC de la que deriva el presente voto.

## **II. Tema del voto.**

La materia de este voto consiste únicamente en dejar a salvo mi criterio respecto a que en estos casos el momento en que surte efectos la suspensión otorgada en una controversia constitucional debe ser a partir de su debida notificación.

### **Momento en que surte efectos la suspensión.**

Disiento de las consideraciones de la sentencia sintetizadas en los puntos 3, 4 y 5 antes referidos, ya que desde mi perspectiva el momento en que debe surtir sus efectos la medida cautelar debe ser cuando se notifica a la autoridad demandada —veintitrés de agosto— y no desde que se presenta la demanda de controversia —dieciocho de agosto— como lo considera la sentencia.

En el caso concreto, coincido con la existencia de la violación a la medida cautelar otorgada mediante auto de veintitrés de agosto de

dos mil once, porque este auto fue notificado el mismo veintitrés, y en esta fecha fue cuando se realizaron los actos violatorios de la medida cautelar. Por lo tanto, el disenso de este voto radica simplemente en apartarme de la consideración respecto a las afirmaciones que se hacen del momento en que debe surtir sus efectos una suspensión en controversia constitucional, que en mi opinión, debe ser a partir de su notificación.

El artículo 18 de la Ley Reglamentaria de la materia<sup>3</sup> establece que el auto por el que se otorgue la suspensión deberá señalar con precisión los alcances y efectos de la suspensión, los órganos obligados a cumplirla, los actos suspendidos, el territorio respecto del cual opere, el día en que deba surtir sus efectos y, en su caso, los requisitos para que sea efectiva.

Al respecto, en el auto de suspensión tiene que fijarse el día en que debe surtir sus efectos la medida cautelar, determinando el momento en que las cosas deberán mantenerse en el estado que guarden. Sin embargo, es claro de las disposiciones de la Ley Reglamentaria que este primer momento puede diferir de la fecha en la que la notificación del auto suspensorio surte sus efectos, pero ello no puede hacerse hacia el pasado.

Por lo tanto, de las reglas contenidas en la Ley Reglamentaria resultan dos momentos distintos: a) el que se señala en el auto de suspensión relativo a la fecha en la que la medida cautelar surte efectos —el que no puede ser hacia el pasado—; y, b) aquel en el que se realiza la notificación del auto por el que se otorgó la suspensión, que es propiamente cuando se considera que la autoridad tiene conocimiento

---

<sup>3</sup> “Artículo 18. Para el otorgamiento de la suspensión deberán tomarse en cuenta las circunstancias y características particulares de la controversia constitucional. El auto o la interlocutoria mediante el cual se otorgue deberá señalar con precisión los alcances y efectos de la suspensión, los órganos obligados a cumplirla, los actos suspendidos, el territorio respecto del cual opere, el día en que deba surtir sus efectos y, en su caso, los requisitos para que sea efectiva”.

de la existencia de la suspensión y el mismo se perfecciona como acto jurídicamente exigible.

En cuanto al primero de estos momentos, la fecha señalada en el auto de suspensión relativa a cuándo ésta surtirá sus efectos o como lo entiende la resolución que es desde que se presentó la demanda de controversia, esto es hacía el pasado, es claro que las autoridades obligadas por el auto de suspensión no conocen de la existencia de esta medida cautelar sino hasta el momento en que les es notificada. Esto, en la práctica, generalmente sucede al siguiente día o días después, máxime cuando se trata de autoridades foráneas.

En este contexto, la medida de la Ley Reglamentaria que dispone que el Ministro instructor está facultado para determinar en el auto de suspensión el día en que ésta surtirá sus efectos, no puede significar que las autoridades se encuentren obligadas a cumplir algo que desconocen, esto es, que surta efectos de inmediato o hacía el pasado, por lo que no es posible estimar que una autoridad ha violado la suspensión sino hasta que actúa en un momento posterior al de la notificación —cuando se ostenta sabedor de que existe una suspensión que determinó paralizar determinados actos—.

Es a partir entonces de dicho conocimiento, que las autoridades notificadas están obligadas al cumplimiento de la suspensión y por consiguiente, deben abstenerse de emitir actos que la puedan contravenir, lo contrario traería como consecuencia la aplicación de la sanción correspondiente prevista en la fracción I del artículo 58 de la Ley Reglamentaria de la materia, además de proveer lo necesario para el cumplimiento de la suspensión —como bien se hizo en la resolución—<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> “Artículo 58. El ministro instructor elaborará el proyecto de resolución respectivo y lo someterá al Tribunal Pleno, quien de encontrarlo fundado, sin perjuicio de proveer lo necesario para el

Por otro lado, no debemos perder de vista que, independientemente del momento en que la autoridad obligada a cumplir la suspensión haya tenido conocimiento de la medida cautelar, el auto de suspensión debe establecer una fecha específica en la que esta medida cautelar surtirá sus efectos, lo cual no puede ser hacia el pasado, independientemente del día en que se lleve a cabo la notificación y, por tanto, del conocimiento de la autoridad de la medida cautelar. Pareciera, entonces, que existe una contradicción en la Ley Reglamentaria: o la obligación de la autoridad se perfecciona desde el momento en que lo establece el Ministro instructor y así la autoridad se encuentra obligada y es responsable de abstenerse de actuar de una manera de la que no tiene conocimiento, o la fecha establecida para los efectos de la suspensión por parte del Ministro instructor no tienen ningún sentido sino hasta que el auto suspensorial es notificado.

Esta contradicción es solamente aparente, ya que puede resolverse normativamente si se entiende que del auto de suspensión resultan dos tipos distintos de obligaciones, relacionadas respectivamente con la fecha establecida por el ministro instructor —aunque en el caso concreto se señaló la fecha hacia el pasado— y aquella establecida por la Ley Reglamentaria en relación a su notificación.

En primer término, si durante el plazo que inicia en el momento identificado anteriormente con el inciso a): aquél que transcurre desde que fija la fecha en que debe surtir sus efectos la suspensión —el que no puede ser hacia el pasado— y la fecha en la que el auto que la contiene se notifica, las autoridades demandadas emiten un acto que

---

cumplimiento debido de la suspensión o para la ejecución de que se trate, determine en la propia resolución lo siguiente:

I. Si se trata del supuesto previsto en la fracción I del artículo 55, que la autoridad responsable sea sancionada en los términos establecidos en el Código Penal para el delito de abuso de autoridad, por cuanto hace a la desobediencia cometida, independientemente de cualquier otro delito en que incurra, y (...)."



pueda contravenir a la suspensión, éstas se encuentran obligadas a restituir las cosas al estado en el que se encontraban al momento en que se fijaron los efectos de la suspensión por el Ministro instructor, sin que este momento pueda fijarse antes del dictado del auto que otorga la medida cautelar. La obligación se refiere a la restitución que debe hacerse desde el momento en el que se practicó la notificación hasta la fecha fijada en el auto por el que se concedió la medida cautelar, la cual no puede ser considerada hacia el pasado. La obligación es restitutoria ya que la medida cautelar no puede ser sino normativamente retroactiva hasta el momento en el que el Ministro instructor fijó la fecha respectiva, a partir del dictado del auto que otorgó la medida cautelar.

Así, se configuraría una violación al auto por el que se concedió la suspensión si la autoridad no cumple con su obligación de restituir las cosas al momento en el que se encontraban al momento en el que el Ministro instructor decidió que la suspensión comenzara a surtir sus efectos; en otras palabras, la medida suspensiva tiene efectos hacia el pasado (*ex tunc*), buscando el efecto de “como si” las cosas no hubieran sucedido, pero ello a partir de que se dictó el auto que otorga la suspensión. Esto, sin embargo, en ningún momento presupone que la autoridad se encuentra obligada a no actuar en contra de una suspensión de la cual no tiene conocimiento alguno, ya que la misma sólo se perfecciona en el momento en el que la autoridad legalmente es notificada.

En segundo término, durante el plazo identificado anteriormente con el inciso b): a partir de la notificación del auto por el que se concedió la suspensión, la obligación se reduce entonces al cumplimiento de la medida cautelar y, por consiguiente, a la abstención de actos que la pudieran contravenir.

En caso de que estas autoridades emitan algún acto que contravenga a la medida cautelar, entonces si se actualizaría una violación *pro futuro* de la suspensión —a partir de la fecha en que se dictó el auto de suspensión— y consecuentemente procedería la aplicación de la sanción correspondiente a la autoridad infractora y que se proveyera lo necesario para el cumplimiento de la medida cautelar, tal y como ocurrió en este caso.

Lo anterior se esquematiza en el cuadro siguiente:

LAPSO DE TIEMPO: →

Fecha en que surte efectos la medida cautelar, la cual debe ser establecida en el auto de suspensión por el M. Instructor.		Notificación del auto.	A partir de esta fecha, se perfecciona el auto de suspensión y las autoridades demandadas están obligadas a cumplir el auto de suspensión ya sea a) mediante restitución o b) mediante abstención.	
--	--	------------------------	--	--



Los actos que la autoridad demandada haya realizado en este lapso, deberá nulificarlos a fin de restituir las cosas al estado en que se encontraban en el momento en que el M. Instructor, fijo la fecha para que la medida cautelar surtiera efectos. De lo contrario, si la autoridad no actúa, se actualiza una <b>violación</b> al auto por el que se concedió la suspensión.	Los actos realizados a partir de la notificación del auto de suspensión. Si son violatorios de la suspensión y entonces, se debe proveer lo necesario para el cumplimiento de la medida cautelar y se tendrá que imponer la sanción correspondiente. <b>Violación pro futuro al auto de suspensión.</b>
---	--

Aplicando el criterio anterior al caso concreto, tenemos las siguientes conclusiones:

- 1.- El auto de suspensión se emitió el veintitrés de agosto de dos mil once y en él si bien se señaló el momento en que la medida cautelar surtiría efectos, se indicó una fecha hacía el pasado, dieciocho de agosto de dos mil once, lo que, como ya dije, no es admisible.
- 2.- El auto de suspensión se notificó al Congreso Local el veintitrés de agosto siguiente. Por lo tanto este día la autoridad demandada tuvo conocimiento de la medida cautelar otorgada, estando obligada a

cumplirla a partir de este momento de su notificación y no antes como lo señala la resolución.

3.- En el caso, se advierte que el veintitrés de agosto de dos mil once el Congreso del Estado llevó a cabo la toma de protesta, de los tres nuevos magistrados del Supremo Tribunal de Justicia Estatal, pero ello lo realizó una vez que fue notificado el auto de suspensión —veintitrés de agosto de dos mil once—.

4.- Por lo tanto, considero que en el caso fue correcta la determinación que adoptamos en la sentencia pues se ha dado una violación *pro futuro* de la suspensión, ya que tal y como lo determinamos la autoridad demandada desplego diversas actuaciones en contra de la medida cautelar y lo hizo después de su notificación.

En efecto, el acto desplegado —toma de protesta de tres nuevos magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco—, se realizó cuando la autoridad demandada ya tenía conocimiento de la medida cautelar, esto es, cuando se le notificó el auto de suspensión, el veintitrés de agosto de dos mil once.

Por todos estos motivos, no comparto la consideración de la sentencia únicamente respecto del momento en que surte efectos el auto por el que se otorga una medida cautelar, ni mucho menos que se pueda hacer hacía el pasado.

**MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ.**