

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ EN LOS RECURSOS DE QUEJA I, II Y III DERIVADOS DEL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 59/2007, AL QUE ÚNICAMENTE POR LO QUE SE REFIERE A LA SEGUNDA PARTE SE ADHIERE LA SEÑORA MINISTRA OLGA MARÍA DEL CARMEN SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS.

TEMAS: VIOLACIÓN A UNA SUSPENSIÓN CONCEDIDA POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN UNA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

FORMA EN QUE SE INSTRUMENTARÁ LA SANCIÓN A ESTA.

I. Antecedentes.

En sesión pública del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 23 de febrero de 2009, se resolvieron los Recursos de Queja I, II y III, derivados del incidente de suspensión de la controversia constitucional 59/2007, promovidas por el Municipio de Pijijiapan del Estado de Chiapas.

La controversia constitucional 59/2007 —de la que derivaron las quejas resueltas—, se promovió por el Municipio de Pijijiapan del Estado de Chiapas y en ella se impugnó¹:

¹ La demanda se presentó el 24 de agosto de 2007.

VOTO PARTICULAR.

a) El Decreto del Congreso Local, erigido en jurado de procedencia, en el que en sesión de 03 de agosto de 2007, declaró que había lugar a formar causa penal en contra de Julio César Arreola Carrasco en su carácter de Presidente Municipal del citado Municipio, y como consecuencia de lo anterior, la separación del cargo del citado servidor público, así como el consecuente nombramiento de Isaías Ochoa Espinosa como Presidente Municipal sustituto.

b) La integración de la averiguación previa, las órdenes de detención y/o arraigo, el ejercicio de la acción penal y la ejecución de órdenes de aprehensión por parte de la Fiscalía General del Estado de Chiapas, o cualquier acto que tenga como finalidad privar de la libertad e impedir el ejercicio de las funciones del Presidente Municipal Julio César Arreola Carrasco.

c) El inicio de los procesos penales y la emisión de la o las órdenes de aprehensión por parte de los órganos jurisdiccionales competentes en materia penal del Poder Judicial Local o cualquier acto que tenga como finalidad privar de la libertad e impedir el ejercicio de sus funciones a Julio Cesar Arreola Carrasco, como Presidente Municipal de Pijijiapan.

d) Cualquier acto que afecte la integración del Ayuntamiento Constitucional de Pijijiapan, así como sus efectos y consecuencias.

En la citada controversia, el Ministro instructor² concedió la suspensión por auto de 29 de agosto de 2007, esencialmente para el efecto de que:

² El Ministro instructor fue Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

“... sin perjuicio de que las autoridades en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales continúen con los procedimientos que les son propios se abstengan de: 1.- El Congreso Local: a) de ejecutar la resolución sobre la separación del cargo del Presidente Municipal; b) lo que implica suspender los efectos del nombramiento del Presidente Municipal sustituto, a fin de mantener la integración originaria del Municipio actor. 2.- Del Poder Judicial Local y de la Fiscalía General Estatual: a) que no concreten los efectos de la resolución de declaración de procedencia y por ende se abstengan de realizar cualquier acto que afecte la integración originaria del Municipio actor”.

Este auto de suspensión se notificó al Poder Legislativo Local el 30 de agosto de 2007 y al Poder Judicial Local y a la Fiscalía General Estatual el 31 del mismo mes y año³.

El 18 de septiembre de 2007, el Municipio de Pijijiapan interpuso recurso de queja por violación a la suspensión, en contra de diversas autoridades del Poder Judicial Local y de la Fiscalía General Estatual (Queja I).

Asimismo, por escritos recibidos en la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 17 de octubre siguiente, el Municipio de Pijijiapan interpuso recursos de queja también por violación a la suspensión, en contra del Presidente del Congreso del Estado de Chiapas y del Presidente Municipal sustituto de Pijijiapan (Quejas II y III).

Finalmente la controversia constitucional 59/2007, se sobreseyó por auto de 20 de febrero de 2008, debido a que en enero del mismo año, concluyó el periodo del Ayuntamiento actor y entró en funciones uno nuevo.

³ Este auto se recurrió mediante los recursos de reclamación 14/2007-CA y 15/2007-CA que resolvió la Segunda Sala de la Corte en sesión de 31 de octubre de 2007 el sentido de confirmar la suspensión otorgada.

II. Votación y consideraciones de las sentencias mayoritarias.

La resolución de estas tres quejas, esencialmente se planteó en la respuesta a las siguientes interrogantes:

1.- ¿Se violó la suspensión concedida por el Ministro instructor en el auto de 29 de agosto de 2007?

Por unanimidad de 11 votos se determinó que sí hubo violación a la medida cautelar otorgada por el Ministro instructor.

2.- ¿Quién o quiénes violaron la medida cautelar otorgada?

Por unanimidad de 11 votos se determinó que el entonces Presidente del Congreso del Estado de Chiapas —Diputado Juan Antonio Castillejos Castellanos—, violó la medida cautelar.

Por mayoría de 6 votos se determinó que las autoridades jurisdiccionales —Poder Judicial Local—, no violaron la medida cautelar concedida⁴.

Por mayoría de 6 votos se determinó que las autoridades ministeriales —Fiscalía General del Estado de Chiapas—, no violaron la medida cautelar concedida⁵.

⁴ La mayoría de 6 votos fueron los Ministros Luna Ramos, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero y Presidente Ortiz Mayagoitia. Por su parte, los Ministros que votaron en el sentido de que las autoridades jurisdiccionales sí habían violado la medida cautelar fueron: Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Franco González Salas, Góngora Pimentel y Silva Meza, este último señaló que con excepción del Juez Cuarto de Primera Instancia del Ramo Penal del Distrito Judicial de Tuxtla Gutiérrez, porque en el supuesto específico éste no tuvo conocimiento oficial de la medida cautelar.

⁵ La mayoría de 6 votos fueron los Ministros Luna Ramos, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero y Presidente Ortiz Mayagoitia. Por su parte, los Ministros que votaron en el sentido de que las autoridades ministeriales sí habían violado la medida cautelar fueron: Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Franco González Salas, Góngora Pimentel y Silva Meza.

Por unanimidad de 11 votos se determinó que el entonces Presidente Municipal sustituto —Isaías Ochoa Espinosa—, no violó la medida cautelar concedida.

3.- ¿Procede sancionar al entonces Presidente del Congreso Local —Diputado Juan Antonio Castillejos Castellanos—?

Por unanimidad de 11 votos se determinó que sí procede sancionar a dicho funcionario. Sin embargo, 5 de esos 11 votos señalaron que además de este funcionario, también a quien resultara responsable⁶.

4.- Una vez determinado que el entonces Presidente del Congreso Local incurrió en violación a la medida cautelar otorgada, la siguientes interrogantes a votar fueron ¿la sanción a ésta autoridad cómo se instrumentará?, ¿la Suprema Corte hace la consignación directa ante el Juez correspondiente a efecto de que se le sancione por el delito de abuso de autoridad? ó ¿se da vista al Ministerio Público Federal?

Por mayoría de 6 votos se determinó que se tiene que dar vista al Ministerio Público Federal para que consigne al entonces Presidente del Congreso Local —Diputado Juan Antonio Castillejos Castellanos—, por el delito de abuso de autoridad⁷. Sin embargo, dado el sentido de

⁶ Los cinco ministros que votaron además por quien resultara responsable fueron: Franco González Salas, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero, Silva Meza. Las razones que señalaron para este efecto, básicamente consistieron en que puede haber un sinnúmero de circunstancias que no se conocen, como por ejemplo si el Presidente le dio vista a la Comisión Permanente —que es la que puede convocar al período extraordinario— y esta no actuó, entre otras. Cabe señalar que al final de la sesión y debido al sentido de la última votación en la que se determinó dar vista al Ministerio Público Federal, también se sumaron a esta propuesta los señores Ministros Luna Ramos y Ortiz Mayagoitia.

⁷ La mayoría de 6 votos por dar vista al Ministerio Público fueron los Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Franco González Salas, Azuela Güitrón, Valls Hernández y Presidente Ortiz Mayagoitia. Por su parte, los Ministros que votaron por que la Suprema Corte tiene la

esta votación posteriormente, dos Ministros más⁸ señalaron que se adherían a la votación anterior en la que se determinó que no sólo el responsable era el entonces Presidente del Congreso Local, sino además quien pudiera resultar responsable.

III. Temas del voto.

La materia de este voto se dividirá en dos apartados.

El primero relativo a que en estos casos, no sólo fue responsable de la violación a la medida cautelar el entonces Presidente del Congreso del Estado de Chiapas, sino también las autoridades jurisdiccionales y ministeriales involucradas.

El segundo referente a la forma en cómo deberá instrumentarse la sanción a las autoridades que resulten responsables por la violación a una medida cautelar concedida por la Corte. ¿La Suprema Corte hace la consignación directa ante el Juez correspondiente a efecto de que se le sancione por el delito de abuso de autoridad? ó ¿La Corte debe dar vista al Ministerio Público Federal para los efectos conducentes?⁹

IV. Opinión.

Tema 1. En estos casos, ¿Qué autoridades fueron responsables por la violación a la medida cautelar?

determinación directa para consignar fueron: Cossío Díaz, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Sánchez Cordero y Silva Meza.

⁸ Al final de la votación total, la señora Ministra Luna Ramos y el Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia señalaron que se sumaban a la propuesta de no sólo contra el Presidente del Congreso Local sino respecto de quien resultara responsable.

⁹ Conviene precisar que la señora Ministra Olga María del Carmen Sánchez Cordero, suscribe el presente voto únicamente por esta segunda parte.

VOTO PARTICULAR.

Disiento totalmente —Cossío Díaz—, de lo resuelto en el recurso de queja I en lo relativo a este tema.

A efecto de sustentar mi opinión, conviene recordar brevemente lo que se planteó y resolvió en las tres quejas que integran este caso.

Queja I. En esta queja, el Municipio de Pijijiapan del Estado de Chiapas, señaló como autoridades responsables por la violación a la medida cautelar a diversas autoridades tanto del Poder Judicial Local como de la Fiscalía General Estatal.

Concretamente al Juez Cuarto del Ramo Penal del Distrito de Tuxtla Gutiérrez por la expedición de la orden de arraigo en contra de Julio César Arreola Carrasco —Presidente Municipal—.

Al Fiscal del Ministerio Público adscrito a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Relacionados con Servidores Públicos de la Fiscalía General del Estado y dos Agentes de la Agencia Estatal de Investigaciones, por la privación de la libertad de Julio César Arreola Carrasco.

Igualmente en contra de la Agente del Ministerio Público de la Fiscalía General del Estado, titular de la Mesa 08 de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con Servidores Públicos, por la integración de la Averiguación Previa número FESP7104/07-09, en la que dictó Acuerdo de Retención en contra de Julio César Arreola Carrasco por la supuesta comisión de los delitos de violación al orden constitucional y sedición, motivo por el cual al citado funcionario se le retuvo en los separos de las oficinas centrales de la Fiscalía General del Estado. Asimismo, la aludida servidora pública dictó Acuerdo de Práctica de Diligencia y Petición de Arraigo

por 30 días a la autoridad judicial en contra del mencionado Presidente Municipal de Pijijiapan.

Recordemos que en esta queja I, el Tribunal Pleno resolvió por mayoría de 6 votos que las autoridades jurisdiccionales —Poder Judicial Local— y las ministeriales —Fiscalía General del Estado de Chiapas—, no violaron la medida cautelar concedida¹⁰. Esta es la resolución respecto de la cual, respetuosamente disiento.

Queja II. En esta queja, el Municipio de Pijijiapan del Estado de Chiapas, señaló como autoridad responsable por la violación a la medida cautelar al Poder Legislativo del Estado de Chiapas.

En este caso, por unanimidad de 11 votos se determinó que el entonces Presidente del Congreso del Estado de Chiapas —Diputado Juan Antonio Castillejos Castellanos—, violó la medida cautelar, esencialmente porque no realizó acto alguno tendente a respetar la medida cautelar, no obstante que la conocía desde que le fue notificada al Congreso Local —30 de agosto de 2007—, y no obstante ello, no realizó acto alguno para evitar que se siguiera afectando la integración originaria municipal, cuestión primordial que buscaba salvaguardar la suspensión concedida. En esta resolución estoy totalmente de acuerdo, en cuanto a que el entonces Presidente del Congreso Local es responsable por violación a la medida cautelar y por tanto, debe ser sancionado por el delito de abuso de autoridad. Sin embargo, en la parte que no coincide con la resolución es aquella en la que, posterior a la votación de la forma en cómo debería

¹⁰ La mayoría de 6 votos fueron los Ministros Luna Ramos, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero y Presidente Ortiz Mayagoitia. Por su parte, los Ministros que votaron en el sentido de que las autoridades jurisdiccionales sí habían violado la medida cautelar fueron: Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Franco González Salas, Góngora Pimentel y Silva Meza, este último señaló que con excepción del Juez Cuarto de Primera Instancia del Ramo Penal del Distrito Judicial de Tuxtla Gutiérrez, porque en el supuesto específico éste no tuvo conocimiento oficial de la medida cautelar.

VOTO PARTICULAR.

instrumentarse la sanción, se resolvió que al dar vista al Ministerio Público, entonces deberá sancionarse no sólo al entonces Presidente del Congreso Local sino además a quien pudiera resultar responsable, pues recordemos que 5 de los 11 votos sugirieron este agregado. Sin embargo, esto será materia de la segunda parte del voto.

Queja III. En esta queja, el Municipio de Pijijiapan del Estado de Chiapas, señaló como autoridad responsable por la violación a la medida cautelar a Isaías Ochoa Espinosa, en su calidad de Presidente Municipal sustituto, designado por el Congreso Local.

En este caso, por unanimidad de 11 votos se determinó que el entonces Presidente Municipal sustituto —Isaías Ochoa Espinosa—, no violó la medida cautelar concedida, ya que este funcionario sólo actuaba en cumplimiento del deber impuesto por el Congreso Local en el sentido de fungir como Presidente Municipal sustituto. En todo caso, era el Congreso Local el obligado a interrumpir los efectos del nombramiento de este funcionario. De igual manera, coincido plenamente con lo resuelto en esta queja III.

Una vez precisado lo anterior, resaltó que la materia de esta parte del voto únicamente incide sobre la resolución de la Queja I, ya que en mi opinión, no solamente el entonces Presidente del Congreso Local incurrió en violación a la medida cautelar, sino también diversas autoridades jurisdiccionales y ministeriales como a continuación lo precisaré.

Recordemos que el auto de 29 de agosto de 2007 por el cual el Ministro instructor en la controversia constitucional 59/2007 concedió la medida cautelar al Municipio de Pijijiapan del Estado de Chiapas, señalaba que dicha medida se concedía para el efecto de que:

*“... sin perjuicio de que las autoridades en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales continúen con los procedimientos que les son propios se abstengan de: 1.- **El Congreso Local:** a) de ejecutar la resolución sobre la separación del cargo del Presidente Municipal; b) lo que implica suspender los efectos del nombramiento del Presidente Municipal sustituto, a fin de mantener la integración originaria del Municipio actor. 2.- **Del Poder Judicial Local y de la Fiscalía General Estatal:** a) que no concreten los efectos de la resolución de declaración de procedencia y por ende se abstengan de realizar cualquier acto que afecte la integración originaria del Municipio actor”.*

Claramente se advierte que el motivo principal de la suspensión concedida, era evitar que se afectara la integración originaria del Municipio de Pijijiapan. En este sentido, el auto contenía obligaciones y efectos tanto para el Congreso Local como para el Poder Judicial Local y la Fiscalía General Estatal. Esto es, también las autoridades jurisdiccionales y ministeriales tenían que acatarlo.

Este auto de suspensión se notificó al Poder Legislativo Local el 30 de agosto de 2007 y al Poder Judicial Local y a la Fiscalía General Estatal el 31 del mismo mes y año. Esto es, desde aquéllas fechas las citadas autoridades conocieron la existencia de la medida cautelar dictada por la Corte a favor del Municipio de Pijijiapan del Estado de Chiapas, y por tanto desde aquél momento estaban obligadas a acatarla¹¹.

¹¹ Conviene tener presente que aun cuando la medida cautelar “surte efectos desde luego”, es decir, desde su dictado, en mi opinión la obligación de las autoridades para cumplirla se actualiza hasta el día siguiente al de su notificación, pues es hasta ese momento en que tienen conocimiento de la suspensión, de lo contrario ¿cómo puede determinarse una violación a una suspensión que no conocían? Esto de ninguna manera significa que si antes de la notificación del auto suspensorial las autoridades emitieron actos que pudieran llegar a ser violatorios de esta, aquéllos queden convalidados, sino que no serán responsables de la violación a la medida por la emisión de dichos actos pues no conocían en ese momento la suspensión, sin embargo, a partir de su conocimiento tendrán la obligación de dejar sin efectos los actos transgresores pues de lo contrario incurrirían en una violación a la medida. Esta opinión la he desarrollado con amplitud en el diverso voto particular que elaboré en el Recurso de Queja por violación a la suspensión dictada en la controversia constitucional 106/2006, resuelta en sesión de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 18 de octubre de 2006, por mayoría de 4 votos.

VOTO PARTICULAR.

Ahora bien, en el caso concreto debe tenerse muy claro ¿qué fue lo que pasó en el lapso del 31 de agosto de 2007 —notificación del auto de suspensión al Poder Judicial Local y a la Fiscalía General Estatal— y el 21 de septiembre de 2007 —levantamiento de la orden de arraigo—? De constancias de autos se advierte, esencialmente, que:

1.- El 13 de septiembre de 2007, dos Agentes de la Agencia Estatal de Investigaciones detuvieron al Presidente Municipal Julio César Arreola Carrasco.

2.- En la misma fecha, Liliana Alvarado Guzmán, Agente del Ministerio Público de la Fiscalía General del Estado, titular de la Mesa 08 de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con Servidores Públicos —auxiliada por Héctor Alonso González Morales, Fiscal del Ministerio Público Titular de la Mesa de Trámite 4 de la Fiscalía aludida—, integró la Averiguación Previa número FESP7104/07-09, y dictó Acuerdo de Retención en contra de Julio César Arreola Carrasco por la supuesta comisión de los delitos de violación al orden constitucional y sedición, motivo por el cual al citado funcionario se le retuvo en los separos de las oficinas centrales de la Fiscalía General del Estado.

3.- El 14 de septiembre de 2007, la aludida servidora pública dictó Acuerdo de Práctica de Diligencia y Petición de Arraigo por 30 días a la autoridad judicial en contra del mencionado Presidente Municipal de Pijijiapan.

4.- En la misma fecha, el Juez Cuarto de Primera Instancia del Ramo Penal del Distrito de Tuxtla Gutiérrez —Octavio Pérez Espinosa—, emitió la Orden de Arraigo solicitada.

VOTO PARTICULAR.

5.- El 21 de septiembre de 2007, la Magistrada Presidenta del Tribunal Constitucional del Poder Judicial Local —Sonia Simán Morales— comunicó mediante oficio a los Jueces de Primera instancia del Ramo Penal del Distrito de Tuxtla Gutiérrez la existencia de la medida cautelar dictada el 29 de agosto por la Suprema Corte de Justicia.

6.- En la misma fecha, el Juez Cuarto de Primera Instancia del Ramo Penal del Distrito de Tuxtla Gutiérrez —Octavio Pérez Espinosa— levantó el arraigo.

De lo anterior se advierte que desde el 13 hasta el 21 de septiembre, diversas autoridades tanto ministeriales como jurisdiccionales incurrieron en violación a la medida cautelar otorgada por el Ministro instructor en la controversia constitucional 59/2007, pues realizaron actos que atentaron contra la integración originaria del Ayuntamiento del Municipio de Pijijiapan, cuestión salvaguardada por la suspensión otorgada.

Lo anterior es así ya que de autos se advierte que todas las autoridades que han quedado precisadas tenían conocimiento de la existencia de la medida suspensiva en el momento en que realizaron los actos que se les atribuyen, y por tanto, son responsables de la violación a la medida cautelar.

El siguiente cuadro de hechos, aclara bastante porque desde el momento en que las citadas autoridades emitieron los actos violatorios de la suspensión, tenían conocimiento de la medida cautelar.

VOTO PARTICULAR.

Autoridades	Motivos
<p>1.- Magistrada del Tribunal Constitucional del Poder Judicial Local. Sonia Simán Morales.</p>	<p>No obstante que el auto de suspensión se notificó al Poder Judicial que representa el 31 de agosto de 2007, esta funcionaria comunicó mediante oficio a los Jueces de Primera Instancia del Ramo Penal del Distrito de Tuxtla Gutiérrez, la existencia de la medida cautelar hasta el 21 de septiembre de 2007, esto es 21 días después de que se le había notificado en la residencia del Poder al que representa.</p> <p>Esto evidencia su conducta contumaz ante el acatamiento de la suspensión.</p>
<p>2.- Fiscal Especializado para la Atención de Delitos relacionados con servidores públicos. Marcelo Vega Robledo.</p>	<p>Porque de constancias de autos se advierte que el 31 de agosto de 2007 se notificó en las oficinas de la Fiscalía General del Estado el auto de suspensión.</p> <p>En atención a esta notificación, el Titular Fiscal General del Estado —Mariano F. Herrán Salvatti—, mediante oficio de 31 de agosto de 2007 dio a conocer, entre otros funcionarios a su cargo, al Fiscal Especializado para la Atención de Delitos relacionados con Servidores Públicos —Marcelo Vega Robledo—, la existencia de la medida cautelar otorgada por la Corte y además ordenaba su cumplimiento.</p> <p>Sin embargo, de autos no se advierte que este último funcionario haya transmitido la orden de cumplimiento a la suspensión dada por su superior jerárquico —Fiscal General del Estado Mariano F. Herrán Salvatti—, a los fiscales especializados del Ministerio Público titulares de las Mesas a su mando.</p> <p>De lo que se concluye que el Fiscal General del Estado —Mariano F. Herrán Salvatti—, si cumplió con su obligación de obedecer la suspensión y por tanto no es responsable de la violación a la medida cautelar. Sin embargo su inferior jerárquico el Fiscal Especializado para la Atención de Delitos relacionados con Servidores Públicos —Marcelo Vega Robledo—, no cumplió con el acatamiento a la medida cautelar ya que no avisó la existencia y cumplimiento de la misma a sus subalternos, por tanto, este funcionario sí resulta responsable por la violación a la medida cautelar.</p>
<p>3.- Fiscal del Ministerio Público Titular de la Mesa de Trámite 8 de la Fiscalía especializada para la atención de delitos relacionados con servidores públicos. Liliana Alvarado Guzmán.</p>	<p>Porque no obstante que no recibió instrucciones directas de su superior —Fiscal Especializado para la Atención de Delitos relacionados con servidores públicos, Marcelo Vega Robledo—, su conducta fue contumaz porque en autos consta que desde el 13 de septiembre, en la integración de la Averiguación Previa, conoció la existencia de la suspensión porque tomó en cuenta el escrito del entonces Presidente Municipal en el que aludía a la existencia de la medida cautelar.</p>

VOTO PARTICULAR.

	Además el 14 de septiembre, fecha en que tomó la declaración al Presidente Municipal Julio César Arreola Carrasco, éste le exhibió copia certificada del auto de suspensión y no obstante ello, ese mismo día solicitó al Juez de Primera Instancia del Ramo Penal del Distrito de Tuxtla Gutiérrez que decretara el Arraigo por 30 días.
4.- Fiscal del Ministerio Público Titular de la Mesa de Trámite 4 de la Fiscalía especializada para la atención de delitos relacionados con servidores públicos. Héctor Alonso González Morales.	Porque de autos se advierte que ayudó a la Fiscal Titular de la Mesa 8 en la toma de la declaración al Presidente Municipal Julio César Arreola Carrasco, momento en que dicho funcionario les exhibió copia de la suspensión concedida. Entonces también conoció la existencia de la medida cautelar.
5.- Juez Cuarto de Primera Instancia del Ramo Penal del Distrito de Tuxtla Gutiérrez. Octavio Pérez Espinosa.	De autos se advierte que conoció el auto de suspensión antes la emisión de la orden de arraigo. La orden de arraigo la emitió el 14 de septiembre, y en ella hizo alusión a los documentos que exhibió el entonces Presidente Municipal ante la representación social, entre los que se encontraban el escrito por el que el Presidente Municipal les daba a conocer la suspensión existente. Aunque adujo que oficialmente conoció la existencia de la suspensión por una llamada telefónica recibida el 20 de septiembre a las 18:15 horas —de parte del Secretario General y la Presidenta de la Magistratura Superior del Estado—, lo cierto es que no actuó inmediatamente, pues fue hasta el 21 de septiembre que levantó el arraigo, fecha esta última en que por oficio la Magistrada Presidenta del Tribunal Constitucional Local —Sonia Simán Morales—, le informó la existencia de la medida cautelar. Por tanto, también se acredita que conocía la medida cautelar, antes del dictado de la orden de arraigo.
6.- Coordinador de la Agencia Estatal de Investigación. Comandante Emilio Gómez Sánchez.	Porque no obstante que el Titular de la Agencia Estatal de Investigación le comunicó desde el 31 de agosto mediante oficio la existencia de la suspensión la cual debería ser cumplida, mantuvo en los separos de la Coordinación a su cargo al entonces Presidente Municipal Julio César Arreola Carrasco.

De la anterior relación de hechos, se advierte claramente que todas las autoridades ahí relacionadas incurrieron en violación a la medida cautelar concedida por el Ministro instructor en la controversia constitucional 59/2007, ya que emitieron actos que atentaron contra la integración originaria del Ayuntamiento del Municipio de Pijijiapan, no

obstante que al momento de la emisión de los citados actos tenían conocimiento de la medida cautelar concedida, tal y como se acredita en autos.

Por todo lo anterior, en mi opinión no solamente el entonces Presidente del Congreso Local —Diputado Juan Antonio Castillejos Castellanos— fue responsable por la violación a la medida cautelar concedida en auto de 29 de agosto de 2007, sino también las autoridades ministeriales y jurisdiccionales que he precisado incurrieron en violación a la medida cautelar aludida, por lo que todas éstas deben ser sancionadas.

Por estas razones, no comparto la resolución mayoritaria del Tribunal Pleno en este tema.

Tema 2. ¿Cómo debe instrumentarse la sanción a las autoridades que resulten responsables por la violación a una medida cautelar concedida por la Corte?, ¿La Suprema Corte hace la consignación directa ante el Juez correspondiente a efecto de que se le sancione por el delito de abuso de autoridad? ó ¿Debe dar vista al Ministerio Público Federal para los efectos conducentes?

En este tema, disentimos —Cossío Díaz y Sánchez Cordero— de la resolución mayoritaria del Tribunal Pleno, en la que básicamente se determinó, por mayoría de 6 votos, que la Suprema Corte tiene que dar vista al Ministerio Público Federal.

Al respecto, debe señalarse que los artículos 21 y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹², establecen que la investigación y persecución de las conductas constitutivas de delitos incumbe al Ministerio Público de la Federación. Así, a este órgano compete impulsar la investigación ante la noticia de un hecho delictivo. De igual forma, al Ministerio Público le compete impulsar la causa penal ante el juez (solicitándole el ejercicio de la acción penal) a partir de los datos de los que tenga conocimiento. Lo anterior, constituye una regla general que rige para los procesos penales tratándose de cualquier clase de delitos.

Sin embargo, cabe formular la siguiente pregunta: ¿Es constitucional la excepción a esa regla? Es decir, ¿la facultad de impulsar la causa penal corresponde exclusivamente al Ministerio Público?

Consideramos que esto debe contestarse en sentido negativo.

Para comprender lo que sigue, debe comenzarse apuntando que los diversos órganos del estado establecidos constitucionalmente (entre ellos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación), desempeñan

¹² “Artículo 21.- La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función. El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial [...]”.

“Artículo 102.-

A. La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el Titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Para ser Procurador se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso. El procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo. Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculcados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine [...]”.

una diversidad de funciones jurídicas. Si bien, cada órgano suele estar asociado con la función que preponderantemente desempeña, no por ello, ésta le es exclusiva y tampoco, por ello, el resto de las funciones que ejerce el estado le están vedadas. Para ejemplificar esta afirmación, puede advertirse que a la Suprema Corte de Justicia de la Nación se le suele atribuir la categoría de un órgano que desempeña exclusivamente funciones jurisdiccionales. Es cierto que esto es lo que hace preponderantemente; sin embargo, es claro que de ello no puede desprenderse que solamente ejerce funciones de esa naturaleza; tampoco se sigue que la Suprema Corte no cuenta con la facultad constitucional de ejercer el resto de las funciones que preponderantemente ejercen los distintos órganos del estado (función administrativa y función legislativa).

Ante este complejo contexto de división competencial, puede afirmarse que las funciones encomendadas al Ministerio Público en los artículos 21 y 102 constitucionales (investigación y persecución de los delitos) no son facultades exclusivas. En otras palabras, del hecho de que tal órgano deba ejercer las funciones señaladas, no se sigue que sea el único que puede hacerlo. De la afirmación: “El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público”, no puede seguirse —al menos no de acuerdo con las reglas de la lógica—, lo siguiente: “la Suprema Corte de Justicia de la Nación o el Congreso de la Unión, tienen prohibido el ejercicio de la acción penal ante los tribunales”.

Así, la ausencia de una prohibición acerca de la coincidencia de funciones entre órganos, es clara. A esto debe agregarse que, al menos por lo que respecta al caso que ahora corresponde analizar, tal coincidencia está ordenada constitucionalmente.

VOTO PARTICULAR.

En materia de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece una distribución competencial específica. De acuerdo con lo previsto en el artículo 105, fracciones I, primer párrafo y II, primer párrafo¹³, es competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de ese tipo de juicios de control constitucional, lo cual incluye las cuestiones que durante el trámite de los mismos se presenten, por estar estrechamente vinculados con la función de control constitucional.

Esta disposición constitucional es, a su vez, fundamento del artículo 1º de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁴. De la interpretación de los referidos numerales se concluye que, tratándose de las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad previstas en el artículo 105 constitucional, la única autoridad competente, constitucional y legalmente, para conocer de su tramitación, substanciación y resolución es la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Asimismo, en dicho órgano jurisdiccional recae la competencia exclusiva de verificar que las resoluciones dictadas en materia de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, sean plenamente cumplidas.

En este sentido, el Capítulo VIII del Título II de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la

¹³ “Artículo 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I.- De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral y a lo establecido en el artículo 46 de esta Constitución, se susciten entre: [...]

II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución [...].”

¹⁴ “Artículo 1o. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles”.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé dos recursos o medios de impugnación aplicables a las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad: recurso de reclamación y recurso de queja.

Resulta relevante recordar que como nota distintiva de un recurso podemos señalar que el mismo es un medio jurídico de defensa que surge dentro de un procedimiento judicial o administrativo para impugnar un acto del mismo y que tiene como finalidad revocarlo, confirmarlo o modificarlo. Lo anterior, mediante un nuevo análisis que genera la prolongación de la instancia en la cual se interpone, conservando o manteniendo de ésta, en su sustanciación, los mismos elementos teleológicos motivadores del acto atacado¹⁵.

En virtud de lo anterior, puede afirmarse que un recurso goza de la misma naturaleza sustancial que el procedimiento del cual emana. Por lo tanto, si la Suprema Corte de Justicia de la Nación es la única autoridad competente para conocer de la tramitación, substanciación y resolución de las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad previstas en el artículo 105 constitucional, se concluye que también goza de competencia exclusiva para conocer de los recursos previstos en ley para impugnar actos emanados de dichos procedimientos.

Ahora bien, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 55, fracción I de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política, el recurso de queja es procedente:

“Artículo 55. El recurso de queja es procedente:

¹⁵ Burgoa, Ignacio. *El juicio de amparo*, Porrúa, México, 2008, p. 578.

VOTO PARTICULAR.

I. Contra la parte demandada o cualquier otra autoridad, por violación, exceso o defecto en la ejecución del auto o resolución por el que se haya concedido la suspensión [...]”.

Una vez interpuesto el recurso de queja, después de la audiencia de desahogo de pruebas y formulación de alegatos, ordenada por el ministro instructor, éste, de conformidad con lo establecido por el artículo 58, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política llevará a cabo las siguientes acciones:

“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 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 [...]”.

En atención a lo dispuesto por este último artículo, se advierte que es competencia del Tribunal Pleno determinar si la conducta que enuncia el artículo 55, fracción I de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política, se ha configurado o no.

La Suprema Corte de Justicia es el órgano que determina si, a partir de los datos puestos a su consideración, se comprueba que la autoridad ha incurrido en la comisión de la conducta en cuestión. Esta función es estrictamente jurisdiccional. Sin embargo, la Suprema Corte realiza una doble función: (i) indagar acerca de los datos mediante los cuales el actor presume que hubo violación, exceso o defecto en la ejecución del auto o resolución por el que se concedió la suspensión; y (ii) en caso de estimar que ello ha sido así, consignar ante el juez la causa penal. Esta última función es administrativa. Por tanto, el Pleno

VOTO PARTICULAR.

de la Suprema Corte es quien impulsa la causa penal ante los tribunales. En este, sentido la investigación que, de acuerdo con la mayoría, debe desahogar el Ministerio Público carece de relevancia alguna, pues la Corte no sólo ya conoció de la noticia delictiva, sino que ya se pronunció sobre la ilicitud de la conducta en cuestión.

Esto significa que el Pleno da impulso a una causa penal, al haber conocido de una conducta que subsume en la hipótesis normativa. En ese sentido, la facultad de la Suprema Corte es *sui generis*, pues una vez que ésta determina que efectivamente se ha configurado la violación a que se refiere el artículo analizado, el juez de la causa no puede sino ajustar su actuar a esta determinación. La razón es que, se insiste, la calificación normativa acerca de la violación a un auto o resolución por el que se haya concedido la suspensión, compete en exclusivo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En todo caso, al juez de la causa corresponde analizar si en efecto se configura el delito (conducta típica, antijurídica y culpable) y, en su caso, imponer la sanción conducente.

En otras palabras, consideramos que el Tribunal Pleno es el órgano facultado constitucionalmente (por tratarse de un recurso emanado de una controversia constitucional o acción de inconstitucionalidad) y legalmente (por disposición expresa del artículo 58, fracción I de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política), para realizar la tarea de subsumir la conducta de la autoridad responsable dentro del tipo penal contenido en el artículo 55, fracción I de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política.

VOTO PARTICULAR.

Por lo tanto, el mandato legal dirigido al Tribunal Pleno es para que, una vez establecido que la conducta de la autoridad responsable es constitutiva de una violación, exceso o defecto en la ejecución del auto o resolución por el que se haya concedido la suspensión, la autoridad responsable sea sancionada por el delito de abuso de autoridad; no para que abra una averiguación previa en la cual se indague acerca de la violación. Se insiste, en ese momento, la violación ya ha sido constatada por la Suprema Corte, único órgano competente para ello.

Es decir, compete exclusivamente al Tribunal Pleno determinar si la autoridad responsable incurrió en la conducta que puede configurar el delito de abuso de autoridad.

Consecuentemente, el mandato legal, es para que la autoridad responsable sea consignada directamente por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ante el Juez de Distrito de Procesos Federales Penales que corresponde, para que éste valore si se configura el delito en cuestión y, en su caso, determine la individualización de la pena contenida en el artículo 215 del Código Penal Federal.

Finalmente, debe señalarse que tampoco se conviene con la afirmación de la mayoría en el sentido de que una vez que se remita el expediente al Ministerio Público de la Federación, el mismo deberá realizar la averiguación en contra de la persona que ya se señaló por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación como quien incurrió en violación a la suspensión en la controversia constitucional, sino también en contra de quienes resulten responsables. Lo anterior, en virtud de que tal y como se ha expuesto la declaración de que en el trámite de una controversia constitucional se ha incurrido por alguna de las autoridades intervinientes en violación a la suspensión, es

VOTO PARTICULAR.

competencia exclusiva de este Alto Tribunal, por lo que en ese sentido la representación social de la Federación carece de facultades en esta cuestión.

Por las razones anteriores, disentimos de la resolución mayoritaria.

MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ.

MINISTRA OLGA MARÍA DEL CARMEN SÁNCHEZ CORDERO.