

CRÓNICAS

del Pleno y de las Salas



**CRÓNICA DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 65/2012
TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

**INVALIDEZ DE LAS REFORMAS A LA LEY DEL NOTARIADO DE
JALISCO POR VULNERAR LOS PRINCIPIOS DE SEGURIDAD
JURÍDICA Y DELIBERACIÓN PARLAMENTARIA**

**CRÓNICA DE LA
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 65/2012**

**PONENTE: MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN
SECRETARIO: OSCAR VÁZQUEZ MORENO**

**TRIBUNAL PLENO DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

**“INVALIDEZ DE LAS REFORMAS A LA LEY DEL NOTARIADO DE JALISCO POR
VULNERAR LOS PRINCIPIOS DE SEGURIDAD JURÍDICA Y DELIBERACIÓN
PARLAMENTARIA”**

*Cronista: Lic. Gabriela Malvaez Pardo**

Con escritos presentados el 13 y 17 de diciembre de 2012 ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los diputados integrantes de la Sexagésima Legislatura del Estado de Jalisco interpusieron acción de inconstitucionalidad en contra del decreto 24158/LIX/12, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad el día 13 de noviembre de ese mismo año, en la porción que derogó la fracción XI del artículo 9 de la Ley de Notariado del Estado de Jalisco¹.

En sus conceptos de invalidez, argumentaron esencialmente que el proceso legislativo que dio origen al referido decreto en la porción que deroga la fracción XI del citado artículo, no tuvo ninguna iniciativa, careció de motivación, no fue turnada a la Comisión de Dictamen Legislativo competente, y tampoco fue sometida a discusión ni aprobación por la LIX Legislatura del Congreso de dicha entidad y no existió constancia alguna de que los diputados hubieran recibido el dictamen correspondiente previo a la primera lectura conforme a lo establecido en el artículo 162 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco.²

Señalaron que dicha derogación fue indebidamente incluida en una reforma al artículo 28 de la Ley del Notariado del Estado de Jalisco,³ en donde la Comisión

* *Funcionaria adscrita a la Unidad de Crónicas de la Dirección General de Casas de la Cultura Jurídica.*

¹ Artículo 9°. Para obtener la patente de aspirante al ejercicio del notariado se requiere:

XI. No estar comprendido en los supuestos de incompatibilidad con el ejercicio notarial a que esta ley se refiere.

² Artículo 162.

1. No puede ser presentado a primera lectura, ningún proyecto de ley o de decreto sin que previamente se haya hecho entrega a los diputados mediante fotocopias o por cualquier medio electrónico o magnético que contenga el dictamen, con el acuse de recibo correspondiente, de conformidad con el reglamento.

³ Artículo 28. Únicamente podrán actuar en el Estado, los notarios que hubieren sido autorizados en los términos de Ley.

El notario deberá desempeñar su cargo a petición de parte, dentro de los límites territoriales de la Región a la cual pertenezca el Municipio de su adscripción, salvo los casos previstos en esta ley.

Los notarios adscritos a los municipios comprendidos en la fracción I del artículo siguiente, deberán tener su oficina notarial única en el municipio de su adscripción y establecer su domicilio particular en cualquiera de los municipios de la zona metropolitana.

(DEROGADO ÚLTIMO PÁRRAFO, P.O. 16 DE NOVIEMBRE DE 2013)

Legislativa de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos sólo debió emitir un nuevo dictamen en el que atendiera exclusivamente las observaciones del titular del Poder Ejecutivo de dicho estado y en lugar de ello, incluyó la derogación de un artículo diverso.

Adujeron que de acuerdo con el Diario de Debates del 25 de octubre de 2012,⁴ la LIX Asamblea Legislativa aprobó la dispensa de la primera lectura del dictamen de decreto 24158/LIX/12, contrario a lo dispuesto en el artículo 161 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco;⁵ sin embargo, dijeron que en todo caso dicha exención fue con relación al decreto que atendía las observaciones del Titular del Poder Ejecutivo relativas a la minuta del citado decreto que se referían exclusivamente a la reforma del artículo 28 de la Ley del Notariado del Estado de Jalisco, no así, a la derogación de la fracción XI, del artículo 9 de la mencionada legislación, ya que respecto de ésta no se le dio el trámite correspondiente.

Por otro lado, en el informe rendido por el gobernador del Estado de Jalisco, se argumentó que en la acción de inconstitucionalidad se actualizaba la causa de improcedencia prevista en la fracción VI, del artículo 19,⁶ en relación con el numeral 65,⁷ ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el 105, fracción II, inciso d) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁸ al no haberse agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, ya que los diputados no ejercieron su competencia legislativa para modificar el orden legal que reclamaban como transgresor del marco constitucional, así como tampoco formularon aclaración de error de la minuta del decreto 24158/LIX/12 aprobado e impugnado.

⁴ Relativo a las "SESIONES ORDINARIAS, SOLEMNES Y EXTRAORDINARIAS CORRESPONDIENTES AL TERCER AÑO DE EJERCICIO CONSTITUCIONAL DE LA LIX LEGISLATURA DEL HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO".

⁵ Artículo 161.

1. Los dictámenes relativos a proyectos de ley y decreto deben recibir dos lecturas.

2. Entre ambas lecturas debe mediar al menos una sesión.

3. La discusión del proyecto se realiza en la sesión en que se efectúe la segunda lectura.

⁶ ARTICULO 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

I ...

VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto;

⁷ ARTICULO 65. En las acciones de inconstitucionalidad, el ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20.

La (sic) causales previstas en las fracciones III y IV del artículo 19 sólo podrán aplicarse cuando los supuestos contemplados en éstas se presenten respecto de otra acción de inconstitucionalidad.

⁸ Art. 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I..

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

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

a)..

d).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y



Asimismo, afirmó que las violaciones procedimentales alegadas por los promoventes les reviste la característica de no trascendentales de manera fundamental a la norma, ya que según se desprendió de la sesión pública ordinaria del 25 de octubre de 2012, en la que asistieron 34 diputados de los 39 integrantes del Congreso, implicó que al representar más del 87% del total de los diputados de la LIX Legislatura local, se acreditó plenamente el cumplimiento del requisito del quórum previsto en el artículo 126 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco.⁹

Por tanto, adujo que el procedimiento deliberativo culminó con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas por las leyes que rigen el procedimiento legislativo, ya que se sesionó con un quórum legal, se dio oportunidad a los integrantes de la LIX Legislatura local de intervenir en las discusiones y tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones fueron públicas.

En ese orden de ideas, el asunto por razón de turno fue asignado al **señor Ministro Alberto Pérez Dayán** para la elaboración del proyecto de resolución de la acción de inconstitucionalidad, misma que se debatió en dos sesiones públicas de fechas 16 y 20 de enero de 2014.

En la consulta, se propuso declarar la invalidez del decreto 24158/LIX/12, publicado el 13 de noviembre de 2012 en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco, en la porción que deroga la fracción XI, del artículo 9º, de la Ley del Notariado del Estado de Jalisco, toda vez que hubo violaciones formales al procedimiento legislativo que dio origen al decreto.

En la discusión del proyecto llevado a cabo en las sesiones del 16 y 20 de enero de 2014, primeramente se sometió a consideración de los señores Ministros las causales de improcedencia invocadas por el gobernador del Estado de Jalisco y en un segundo momento se analizó el estudio de fondo.

En ese orden de ideas, el señor **Ministro Sergio A. Valls Hernández** manifestó que eran infundadas las causales hechas valer por el Gobernador del Estado, por lo que señaló que debían desvirtuarse en el sentido de que la facultad de iniciativa de ley con que cuentan los promoventes como diputados no supone que tales

⁹ Artículo 126.

1. El quórum legal para el debido funcionamiento del Congreso del Estado se forma con la mitad más uno del número total de sus integrantes, con las excepciones previstas en la Constitución Política del Estado.



iniciativas deban ser aprobadas por el Congreso sino valoradas mediante proceso legislativo, por lo que no pueden considerarse como una vía legalmente prevista para la solución del conflicto.

Señaló que la inobservancia de los cauces que debe seguir el procedimiento legislativo trascendió fundamentalmente en su validez y no permitió tener la certeza de que aun con la aprobación del decreto por 34 de los 39 diputados que integran el Congreso, haya sido realmente voluntad de la Asamblea derogar la citada fracción al no haberse expuesto razón alguna. Precisó que al haberse llevado a cabo con un objeto distinto trastocaba los atributos democráticos finales de la decisión, al incidir, de manera negativa sobre la fase de deliberación, por no contarse con elementos para pronunciarse al respecto.

Por su parte, la señora **Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos**, en sus diversas participaciones precisó que al analizar si se requería o no una iniciativa para derogar la fracción XI del artículo 9 de la Ley de Notariado, ya se estaba tratando el fondo del asunto porque la materia de estudio era precisamente el proceso legislativo; postura con la que coincidieron tanto el señor **Ministro Presidente Juan N. Silva Meza** como el señor **Ministro José Fernando Franco González Salas**.

Asimismo, hizo énfasis en que la síntesis que se leyó en la Asamblea el día de la discusión y votación, lo único que contemplaba era la reforma al artículo 28 de la citada normatividad, más no se hizo alusión alguna a la derogación de la referida fracción del artículo 9 del ordenamiento en comento, misma que fue realizada sin iniciativa, sin constancia de que los diputados se hayan impuesto de ella, y sin mayor motivación por parte de la comisión, aun cuando el artículo 26 del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco¹⁰ no prevé mayor facultad en esos casos que atender exclusivamente las observaciones realizadas por el Ejecutivo de dicha entidad; por lo que puntualizó que si los diputados no tuvieron conocimiento de tal derogación, se violaron los principios deliberativos y de debate.

En su participación, el señor **Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo** precisó que no está prevista en ninguna ley algún recurso ordinario que deba hacerse valer antes de promover la controversia constitucional y en esa virtud la causal que se invocó resultaba

¹⁰ Artículo 26.

1. Una vez recibidas las observaciones se deberán turnar inmediatamente a las comisiones respectivas, para que a más tardar en el plazo de treinta días emita un nuevo dictamen en el que invariablemente se analizarán las observaciones hechas por el Gobernador del Estado, mismo que seguirá el procedimiento ordinario que señala la ley.



inatendible, por lo que la presentación o no de una iniciativa para modificar el acto impugnado no era una instancia que debía agotarse previamente a la interposición de la controversia.

Por otro lado, hizo mención a las diversas anomalías que afectaron el procedimiento legislativo y entre el cúmulo de irregularidades resaltó la omisión respecto a una nueva iniciativa para poder realizar la multicitada derogación; la violación por parte de la Comisión al extralimitarse cuando atendió temas distintos a las observaciones del gobernador; el que no existiera constancia fehaciente de que los diputados hubieran tomado conocimiento del dictamen que incorporó tal derogación; que se haya dispensado la lectura completa del dictamen y; que la síntesis no hiciera referencia expresa del nuevo elemento que se incorporó al momento de atender las citadas observaciones, por lo que solicitó que las mismas fueran tomadas en cuenta en el proyecto. A esta postura se sumó el señor **Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea** y consideró oportuno el análisis sobre la existencia o inexistencia de un recurso y si la iniciativa constituía o no un recurso o medio de defensa.

Al respecto, el señor **Ministro Luis María Aguilar Morales** coincidió en el sentido de la invalidez propuesta, pero por razones diversas. De esta forma, compartió el argumento de que no había certeza de lo aprobado ni evidencia de que los diputados hubieran recibido copia del dictamen respectivo antes de la discusión y aprobación del mismo; señaló además que se habían omitido la primera y segunda lecturas del dictamen del decreto impugnado y el asunto se vio en una sola sesión, por lo tanto consideró que se trataba de violaciones que afectaban la calidad democrática.

Por su parte, el señor **Ministro José Fernando Franco González Salas** recalcó que el dictamen debió haberse constreñido a atender las observaciones del Ejecutivo de dicha entidad, lo cual no ocurrió e indicó que aunado a lo anterior, tal dictamen no sólo no se dio a conocer a los diputados, sino que fue sometido a votación junto con otros dictámenes, además que tampoco había constancia de que en la síntesis se hubiera dado cuenta con la derogación, por lo que consideró que por la forma en que se introdujo dicha derogación sin hacerlo notar y con prohibición expresa de la ley reglamentaria conformaban un conjunto de excepciones suficientes para invalidar el citado decreto en la referida porción.



Por último, el señor **Ministro Presidente Juan N. Silva Meza** hizo hincapié en que más allá de las referidas irregularidades, la comisión se excedió en sus facultades al contravenir con ello lo expuesto en el artículo 26 del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco, con lo que se vulneraron no solo los principios de seguridad jurídica y deliberación parlamentaria, sino también el de división de poderes lo cual resultaba suficiente para invalidar el aludido decreto.

En ese orden de ideas, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aprobó por unanimidad los considerandos relativos a la competencia, oportunidad y legitimación; en tanto que lo referente a las causales de improcedencia planteadas por las autoridades responsables fueron desestimadas por mayoría de siete votos al considerar que en la legislación local no existe recurso ordinario alguno que tenga como objeto revocar o modificar el acto reclamado y que la presentación de una iniciativa no constituye ningún medio de defensa que deba agotarse previo a la interposición de la presente acción.

Finalmente, por unanimidad de once votos de los señores **Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Alberto Pérez Dayán y Presidente Juan N. Silva Meza**, se determinó la procedencia de la acción de inconstitucionalidad y, con ello, la invalidez del decreto impugnado en la porción que derogó la fracción XI del artículo 9 de la Ley del Notariado del Estado de Jalisco.