

**VOTO DE MINORÍA QUE FORMULAN LA SEÑORA MINISTRA OLGA MARÍA DEL CARMEN SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS Y LOS SEÑORES MINISTROS GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA Y SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO, EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 46/2009, PROMOVIDA POR EL GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE JALISCO, FALLADA POR EL TRIBUNAL PLENO DE ESTA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EN SESIÓN PÚBLICA DE SEIS DE MAYO DE DOS MIL DIEZ.**

En la resolución tomada por la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno se determinó sobreseer en la controversia constitucional bajo la consideración de que el acto impugnado no puede estar sujeto a ese medio de control constitucional, pues se impugnó la sentencia emitida por el Pleno del Tribunal de lo Administrativo del Estado de Jalisco de fecha ocho de abril de dos mil nueve, en el recurso de apelación 944/2008, por medio de la cual asignó notarías y ordenó al Poder Ejecutivo de la Entidad la expedición de los fiats respectivos; por lo que al tratarse de una resolución jurisdiccional dicho acto no es susceptible de impugnación a través de una controversia constitucional.

También estimó que el actor no se inconformó respecto de la incompetencia del Tribunal de lo Administrativo para decidir sobre la validez o nulidad del acto administrativo impugnado ante él, sino que por el contrario, se sometió al procedimiento tanto en

primera como en segunda instancia, sin alegar que la designación de notarías y el otorgamiento de los fíats son facultades exclusivas del Poder Ejecutivo Estatal, resultando incompetente el Tribunal Administrativo para calificar dicho actos; y que el Actor realmente se inconformó con el sentido de la sentencia impugnada y no con la invasión de ámbitos competenciales per se, pues de haberle favorecido la sentencia jamás hubiese acudido a la instancia constitucional, lo que demuestra que el argumento toral de la demanda es el sentido del fallo impugnado, por lo que de considerarse procedente la controversia constitucional, el Pleno se vería obligado a analizar una sentencia emitida por un Tribunal Administrativo, como una ulterior instancia o medio de defensa, lo que no es posible observando el criterio que sobre el particular ha emitido la Suprema Corte.

Finalmente, la mayoría precisó que en el caso no opera la excepción contenida en la jurisprudencia número 16/2008 de rubro: “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PROCEDE DE MANERA EXCEPCIONAL AUN CUANDO EL ACTO IMPUGNADO SEA UNA RESOLUCIÓN JURISDICCIONAL EN ESTRICTO SENTIDO, SI LA CUESTIÓN A EXAMINAR ATAÑE A LA PRESUNTA INVASIÓN DE LA ESFERA COMPETENCIAL DE UN ÓRGANO ORIGINARIO DEL ESTADO”, toda vez que dicha jurisprudencia resulta aplicable cuando lo aducido en la demanda de controversia constitucional es en el sentido de que el órgano demandado no tenía jurisdicción o competencia para dirimir el conflicto ante ella instado, lo que no ocurrió en el caso pues el

Ejecutivo actor no alegó que la justicia contenciosa administrativa fuera incompetente para conocer del juicio promovido ante ella, sino lo que combatió fueron los efectos de la sentencia dictada en aquel juicio, esto es, ni siquiera la nulidad declarada en aquella instancia, sino los efectos de la misma que en todo caso puede impugnar por las vías legales.

Ahora bien, los Ministros que firmamos el presente voto de minoría disentimos del criterio mayoritario, toda vez que la controversia constitucional debió declararse procedente, a fin de analizar el problema de invasión de esferas que la parte actora planteó en la demanda correspondiente, por las razones que a continuación se exponen.

En efecto, de la lectura a la demanda de controversia constitucional se advierte que el actor no se duele de que el Tribunal Administrativo no tuviera competencia para conocer del juicio contencioso en el que se dictó el acto impugnado o que ese juicio no fuera procedente (eso jamás estuvo en tela de juicio), sino de que los efectos de la sentencia cuya invalidez demandó, se traducen en una invasión de ese Tribunal estatal en las facultades del Ejecutivo local, ello porque en la sentencia asignó notarías, arrogándose facultades que no le corresponden y que pertenecen al Ejecutivo Estatal, es decir, las asignó y ordenó el otorgamiento del fíat correspondiente, cuando esos actos sólo los puede llevar a cabo el Titular del Poder Ejecutivo, según se advierte de los artículos 3º, 11, 12, 21, 22 y 26 de la Ley del

Notariado del Estado de Jalisco, de los que se desprende esencialmente, que el procedimiento para la realización del examen para obtener el fíat sólo se inicia por instrucción del Titular del Poder Ejecutivo que es el único que autoriza la presentación del examen y que concluido ese procedimiento será el propio Ejecutivo el que expedirá o negará el fíat de aspirante.

Al respecto, es importante apuntar que la sentencia combatida en la controversia constitucional declaró la nulidad de la resolución impugnada para el efecto de que las autoridades demandadas expidieran a los apelantes el fíat de notario público respecto de las notarías que fueron materia de examen de oposición, determinando que debían asignarse las notarías a los actores tomando en cuenta la calificación mayor, el orden de preferencia mostrado por los recurrentes en cada una de sus respectivas cartas, así como las notarías que no fueron asignadas y, sobre esa base, procedió a realizar la asignación de notarías a los licenciados Felipe de Jesús Rivera Padilla, José Raúl Vázquez Brambila, Jorge Luis Ramos Uriarte, J. Félix Fonseca Rodríguez, Mario Antonio Sosa Cárdenas y Arturo Orduña Padilla, los cuales según se aprecia de la propia sentencia combatida, obtuvieron respectivamente, las siguientes calificaciones: 75.0 (setenta y cinco), 75.0 (setenta y cinco), 70.5 (setenta punto cinco), 66.0 (sesenta y seis), 60.0 (sesenta) y 60.0 (sesenta).

Por otro lado, los artículos 3º, 11, 12, 21, 22 y 26, de la Ley del Notariado del Estado de Jalisco, son del tenor siguiente:

***“Artículo 3°. Notario Público es el profesional del derecho que desempeña una función pública, investido por delegación del Estado a través del Titular del Poder Ejecutivo, de la capacidad de formalizar y dar fe para hacer constar hechos, actos y negocios jurídicos a los que se quiera o deba dar autenticidad y seguridad jurídica.***

***También le faculta intervenir como mediador, conciliador o árbitro, y en concurrencia con los órganos jurisdiccionales, en el trámite de negocios de jurisdicción voluntaria y de los procedimientos sucesorios en tanto no se suscite controversia entre los interesados, en los casos en que expresamente la Ley lo autorice.***

***El notario podrá ser depositario de bienes, disposiciones testamentarias, acciones de empresas mercantiles y de otros títulos valor, que sean consecuencia de los actos jurídicos otorgados ante él, de conformidad a lo establecido en el artículo 90 de esta Ley, y en los casos que prevea el Reglamento”.***

***“Artículo 11. El aspirante al ejercicio del notariado presentará solicitud para la obtención de la patente al Titular del Poder Ejecutivo por conducto de la Secretaría General de Gobierno, adjuntando la***

*documentación necesaria que acredite el cumplimiento de los requisitos previstos por esta ley”.*

*“Artículo 12. Una vez acreditados debidamente los requisitos previstos en el artículo 9°. de esta Ley, el titular del Ejecutivo, si lo estima pertinente, autorizará la presentación del examen, para lo cual remitirá el expediente al Consejo de Notarios para que practique el examen el día y hora que al efecto se determine conjuntamente con la Secretaría General de Gobierno. Los exámenes a que se refiere este artículo deberán llevarse a cabo en orden cronológico de la fecha de recepción del expediente por el Consejo de Notarios”.*

*“Artículo 21. Para obtener el fíat de notario se requiere:*

- I. Que exista declaratoria del Titular del Poder Ejecutivo de vacancia de una Notaría, ya sea de nueva creación o de una ya existente;*
- II. Ser tenedor de patente de aspirante al ejercicio del notariado;*
- III. Acreditar que continúa vigente el cumplimiento de los requisitos previstos por el artículo 9°. fracciones IV, V, VII y VIII de esta ley, previa actualización de los documentos relativos; y*

**IV. Haber sido aprobado y obtener la mejor calificación en el examen de oposición que al efecto deberá realizarse. Dicha calificación no podrá ser inferior a ochenta puntos”.**

**“Artículo 22. El titular del Poder Ejecutivo emitirá un acuerdo mediante el cual declarará la creación de una nueva notaría, con motivo del incremento de población en los términos de esta Ley o en los casos de vacancia, la cual deberá ser publicada en el Periódico Oficial ‘El Estado de Jalisco’ y en uno de los diarios de mayor circulación en la Entidad. La publicación en el Periódico Oficial a que se refiere el párrafo anterior, tendrá efectos de notificación personal para todos los interesados. El Acuerdo se comunicará al Consejo de Notarios para su difusión por cualquier medio”.**

**“Artículo 26. El examen de oposición deberá celebrarse en el domicilio del Consejo de Notarios de conformidad con las disposiciones contenidas en el Reglamento correspondiente, que determinará la forma y contenido en que se desarrollará el examen en su aspecto teórico. El jurado procederá a la calificación de los exámenes. Sólo se considerarán aprobados aquellos que hayan obtenido una calificación de**

**ochenta puntos o más, por lo que determinará quién o quiénes obtuvieron la mejor calificación y con esa prelación, el Consejo de Notarios informará al titular del Poder Ejecutivo para cubrir las notarías de nueva creación o vacantes.**

**El secretario del jurado será el sinodal de menor antigüedad como notario, en caso de igualdad en la antigüedad, será secretario el de mayor edad; quien al final del examen levantará acta circunstanciada del mismo, que firmarán sus integrantes y los sustentantes; dentro de los tres días hábiles siguientes, remitirá el acta al Consejo de Notarios, para que en igual término proceda a comunicar al Titular del Poder Ejecutivo, el resultado de los exámenes, adjuntando el dictamen del jurado para que expida el o los fíats de notario público que correspondan.**

**El titular de patente de aspirante al ejercicio del notariado o notario público interesado que no se presente al examen o que presentándose, hubiere obtenido una calificación inferior a ochenta sobre cien, no podrá comparecer a un nuevo examen sino transcurridos veinticuatro meses a partir de la celebración de aquél.**

**El vocal designado por el titular del Poder Ejecutivo deberá informarle a este si el examen se efectuó con apego a las prevenciones de esta ley; en caso**



***contrario, el titular del Poder Ejecutivo declarará inválido el examen y ordenará que se realice nuevamente.”***

De los numerales transcritos se advierte esencialmente, que el procedimiento para la realización del examen para obtener el fíat sólo se inicia por instrucción del Titular del Poder Ejecutivo, tal y como lo dispone el artículo 12 de la Ley en cuestión, el cual señala que el Ejecutivo si lo estima pertinente, autorizará la presentación del examen; así como también el diverso 22 prevé que el Ejecutivo emitirá un acuerdo en el cual declarará la creación de una nueva notaría con motivo del incremento de población o en los casos de vacancia; además de que el Titular del Ejecutivo es el único que autorizará la presentación del examen y que concluido ese procedimiento, será el que expedirá o niegue la fíat de aspirante, tal y como lo señala el artículo 26 también transcrito, que en su párrafo tercero claramente establece que concluido el examen se levantará acta circunstanciada y dentro de los tres días siguientes se remitirá el acta al Consejo de Notarios para que en igual término proceda a comunicar al Titular del Poder Ejecutivo, el resultado de los exámenes, adjuntando el dictamen del jurado para que expida el o los fíats de notario público que correspondan.

Por ello, si el acto impugnado asigna notarías y ordena la expedición del fíat, a pesar de lo dispuesto en la Ley del Notariado del Estado de Jalisco, es claro que sí se traduce en un

problema de invasión de competencias, con independencia de que en la sentencia que derivó el sobreseimiento de la controversia constitucional en comento, se afirme que el actor se duele del sentido de la sentencia y no de una invasión de ámbitos competenciales.

En otras palabras, el problema planteado en la controversia constitucional respecto de la sentencia impugnada son los alcances de los efectos que se fijan en ella, pues el Tribunal Administrativo del Estado de Jalisco al asignar notarías y ordenar la emisión del fíat se está sustituyendo a aquella autoridad que es la competente para realizar esos actos, es decir, de acuerdo con la Ley del Notariado del Estado de Jalisco, el único competente para llevar a cabo los actos descritos es el Titular del Poder Ejecutivo de la Entidad. Lo que resultaba suficiente para concluir con la procedencia de la controversia constitucional.

Es verdad que el acto impugnado es una sentencia dictada en un juicio contencioso, supuesto en el cual el Tribunal Pleno ha emitido criterio en el sentido de que la controversia constitucional es improcedente en contra de esos actos, según se lee de la jurisprudencia que lleva el rubro de: **“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO SON LA VÍA IDÓNEA PARA COMBATIR RESOLUCIONES JURISDICCIONALES, AUN CUANDO SE ALEGUEN CUESTIONES CONSTITUCIONALES”**, empero, los que suscribimos este voto consideramos que opera la

excepción que el propio Pleno estableció en la diversa jurisprudencia P.J./16/2008, que a continuación se transcribe:

***“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PROCEDE DE MANERA EXCEPCIONAL AUN CUANDO EL ACTO IMPUGNADO SEA UNA RESOLUCIÓN JURISDICCIONAL EN ESTRICTO SENTIDO, SI LA CUESTIÓN A EXAMINAR ATAÑE A LA PRESUNTA INVASIÓN DE LA ESFERA COMPETENCIAL DE UN ÓRGANO ORIGINARIO DEL ESTADO. El objeto principal de la controversia constitucional es tutelar el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos originarios del Estado; de ahí que por regla general no es la vía idónea para controvertir los fundamentos y motivos de una sentencia emitida por un tribunal judicial o administrativo; sin embargo, si dichas atribuciones llegasen a rebasar los principios rectores previstos en la Constitución, las posibles transgresiones estarán sujetas a dicho medio de control constitucional. En efecto, de manera excepcional procede la controversia constitucional intentada aun cuando el acto impugnado sea una resolución jurisdiccional en estricto sentido, si la cuestión a examinar atañe a la presunta invasión de la esfera competencial de un órgano originario del Estado,***

***en aras de preservar su ámbito de facultades, pues de lo contrario se llegaría al extremo de que, por ser resoluciones jurisdiccionales, no podrían analizarse en esta vía cuestiones en las que algún tribunal se arrogue facultades que no le competen, llegando al absurdo de que los poderes constituidos carecieran de medios de defensa para impugnar los actos que consideraran violatorios del ámbito competencial que les confiere la Norma Fundamental.”*** (Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXVII, febrero de 2008, página 1815).

De la lectura a la jurisprudencia reproducida se advierte con claridad, que el supuesto de excepción a que se refiere resulta aplicable al caso, pues como se aprecia del análisis a la demanda y de lo expuesto por los señores Ministros en la sesión de Pleno, esto es, reconocido por ellos, el argumento fundamental de dicha demanda radica en que el Tribunal de lo Administrativo demandado invadió la esfera competencial del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, porque en la sentencia cuestionada asignó notarías y ordenó la expedición de los fíats de notario público solicitados por los apelantes, sin tomar en cuenta dos reglas fundamentales previstas en la Ley del Notariado del Estado de Jalisco, la primera, que solamente compete al Gobernador del Estado la asignación de notarías y la consecuente expedición de fíats, tomando en cuenta los resultados que arroje la evaluación

correspondiente, la cual en términos de la fracción IV del artículo 21 de la misma Ley, no podrá ser inferior a ochenta puntos, requisito este último que constituye la segunda de las reglas fundamentales a que nos referimos, y que tampoco advirtió la autoridad demandada, lo que explica que la determinación que adoptó se haya combatido a través de la controversia constitucional bajo el argumento sustancial de que se arrogó facultades que no le corresponden, pues la nulidad que declaró del acto impugnado no podía tener un alcance tal que implicara la realización de actos que por ley sólo corresponde llevar a cabo al Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco.

Otra de las razones por las que no se comparte el criterio de la mayoría, radica en que la causal de improcedencia que estimaron actualizada involucra el estudio de fondo de la controversia planteada, supuesto en el cual esta Suprema Corte ha emitido jurisprudencia en el sentido de que si la causal de improcedencia propuesta involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del asunto, ésta debe desestimarse y declararse la procedencia.

En el caso, es claro que el supuesto referido debió observarse, pues en primer término, se denunció un problema de invasión de competencias que implicaba al análisis de los tipos de nulidad que el Tribunal de lo Administrativo demandado puede decretar en términos de la Ley que le rige, para así desprender si la nulidad que decretó podía o no tener los efectos que plasmó en

la sentencia combatida y que son precisamente los que causan agravio a la parte actora.

La jurisprudencia a que nos hemos referido se identifica con el número P.J./92/99, y su rubro, texto y datos de localización son del tenor siguiente:

***“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE. En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas”.*** (Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo X, septiembre de 1999, página 710).

Por último, otro aspecto delicado que se desprende de la resolución adoptada por la mayoría de los señores Ministros es el

que se contiene a foja treinta y uno de la misma, en la que se concluyó lo siguiente: “...sino lo que combate son los efectos de la sentencia dictada en aquel juicio, esto es, ni siquiera la nulidad declarada en aquella instancia, sino los efectos de la misma, que en todo caso tiene las vías legales para impugnarse.”

Consideración que desde luego no compartimos porque constituye una afirmación dogmática, ya que en primer término, no se indica cuáles son las vías legales que tiene el Gobernador del Estado para impugnar determinaciones como la combatida en la controversia constitucional; pero sobre todo porque de un análisis a la normatividad del Estado de Jalisco no se aprecia que de esas vías existan.

En estas circunstancias y por los motivos apuntados estimamos que debió declararse procedente la controversia constitucional y, por ende, debieron analizarse los conceptos de invalidez aducidos a fin de determinar si el Tribunal Administrativo demandado, invadió la esfera competencial propia del Gobernador del Estado de Jalisco en relación con el otorgamiento de los fiats para el ejercicio del notariado.

---

**MINISTRA OLGA MARÍA DEL CARMEN SÁNCHEZ  
CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS.**

---

**MINISTRO PRESIDENTE GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOYTIA**

---

**MINISTRO SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO**