PROPUESTA DE REFORMA AL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE JALISCO, MEDIANTE LA ADICIÓN DE LA FRACCIÓN VI QUE FACULTE AL COLEGIO DE NOTARIOS DEL ESTADO PARA PRESENTAR INICIATIVAS DE LEYES EN EL RAMO DEL DERECHO NOTARIAL

LIC. ÓSCAR EDUARDO RAMOS REMUS
Notario Público No.118 de Guadalajara, Jal.

Introducción

La función notarial es quizá uno de los elementos más persistentes en cuanto a su importancia a lo largo de la historia reciente de la humanidad. Prácticamente todas las civilizaciones han contado con la figura de aquellos quienes, investidos con esa facultad delegada por el Estado, brindan certeza respecto de los hechos, actos y negocios jurídicos que ocurren en la vida social.

De modo general en México, y particularmente en el Estado de Jalisco, la función notarial ha adquirido un papel central en la vida jurídica de nuestra sociedad, y no se corre mucho riesgo al afirmar que la fe pública notarial, es el principal elemento para la formalización y autenticación de los hechos, negocios y actos jurídicos que revisten importancia, no sólo para los efectos meramente instrumentales en nuestro sistema de derecho, sino también por cuanto hace a la confianza y certeza en las relaciones jurídicas y comerciales a los que quiera o deba darles autenticidad y seguridad jurídica.

Como toda otra función pública, la actividad notarial afecta a una reglamentación jurídica exhaustiva a través de la cual, vive, se desarrolla y perfecciona en forma dinámica conforme a las necesidades surgidas de los fenómenos sociológicos. Por ello, la calidad y actualidad de las normas notariales,

son elementos de suma importancia para que los Notarios Públicos puedan cumplir eficazmente con las necesidades sociales del Estado de Jalisco en el que se desempeñan y a cuya comunidad sirven.

Sin embargo, al notariado se le ha negado su lugar en el orden social, porque dadas las condiciones que actualmente imperan para la generación de normas en materia de Derecho Notarial, los Notarios Públicos, quienes son sus principales actores, están al margen de toda creación del marco jurídico que regula su función pública, dado que están enteramente excluidos de tener participación efectiva en el Proceso Legislativo del Congreso del Estado, cuyos miembros integrantes y como la historia de las últimas seis Legislaturas lo demuestra, de sus 232 Diputados, sólo 8 han sido Notarios Públicos[1] en casi una docena de reformas sustanciales a la Ley del Notariado y por ello, los mayormente sensibilizados en la especialización profesional del Derecho Notarial; de manera que sólo un 3.4% de los miembros del Poder Legislativo Estatal en los últimos dieciocho años (Legislaturas LIII a LVIII del H. Congreso del Estado de Jalisco[2]), tuvieron el grado de experiencia práctica en cuanto a la necesidad de esta normatividad porque sólo ellos, a diferencia de sus compañeros legisladores, contaron con la experiencia del día a día en la práctica de sus oficinas para promover mejoras regulatorias del Derecho Notarial en favor de la comunidad jalisciense de la cual forman parte.

De lo que deviene y se sigue que la actualización eficaz y alcanzable de este derecho, en cierto modo queda sujeta a la suerte del número de Notarios Públicos que puedan llegar a ocupar un sitio en el Congreso del Estado de Jalisco

1 Licenciados y Not. Francisco Javier Hidalgo y Costilla, Pedro Ruiz Higuera y Salvador Cosío Gaona en la LVII Legislatura; José Luis Leal Sanabria en la LVI; Porfirio Cortés Silva y Salvador Cosío Gaona en la LV Legislatura; Arnulfo Villaseñor Saavedra en la LIV Legislatura; y Guillermo Ramos Ruiz en la LIII Legislatura.

2 Cfr. H. CONGRESO DEL ESTADO DE JALISCO, Las Legislaturas y Legisladores de Jalisco (1823-2007), México, 2007.

y máxime que, previo a la aprobación de las reformas o adiciones legales, y con excepción de la voluntad política en turno, no existe necesidad jurídica de recabar opinión de la instancia especializada como lo es el Colegio de Notarios del Estado de Jalisco.

Partiendo de lo anterior y recordando que el Estado de Jalisco ha sido pionero en muchas innovaciones de las instituciones jurídicas a lo largo de la historia mexicana, en el presente trabajo se propone Reformar el Artículo 28 de la Constitución Política de la Entidad, a efecto de agregar una fracción, a las cinco ya existentes, con la cual se conceda al Colegio de Notarios del Estado de Jalisco, la facultad de presentar iniciativas de leyes, con la finalidad de permitir que, por esa vía, el Notariado Jalisciense participe de manera activa, directa y eficaz en el mejoramiento del marco que regula el Derecho Notarial en nuestro Estado.

Con esta investigación se pretende dar respuesta a la pregunta: *¿cómo y por qué debe ser adicionada una fracción al Artículo 28 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, a efecto de otorgar al Colegio de Notarios la facultad de presentar iniciativas de leyes y decretos en el ramo del Derecho Notarial?*

Así, en el presente trabajo también se analiza la conveniencia de dicha reforma en sus aspectos político y de calidad normativa, postulando no solamente el texto de la fracción que se propone adicionar al Artículo 28 de la Constitución Local, sino también el de algunos artículos de la Ley del Notariado que abrirán el paso para regular adecuadamente la facultad de iniciativa que se propone.

Para lograr lo anterior, el trabajo se divide en cinco apartados; el primero de los cuales, está dedicado al estudio de la iniciativa de ley, su concepto y su función democrática en el Gobierno Republicano, haciendo un repaso de los antecedentes históricos de la facultad de iniciativa de ley, y afirmando que el aumento de los sujetos facultados para intervenir en el Proceso Legislativo es un proceso de democratización del Estado de Derecho porque permite aumentar cualitativamente uno de los espacios de la realización normativa en el Derecho Notarial.

El segundo apartado, está dedicado al Colegio de Notarios del Estado de Jalisco, las modificaciones que han surgido a lo largo de su historia, así como su conformación y atribuciones en la actualidad, con la intención de demostrar que el Órgano de Colegiación obligatoria jalisciense, ha alcanzado un grado de madurez institucional idóneo para convertirse en partícipe del Proceso Legislativo mediante la presentación de iniciativas de leyes en el ámbito de su competencia para la eficacia de la regulación del Derecho Notarial.

En el tercer apartado del presente trabajo, se abordan las conveniencias político-sociales, de la función notarial, de la inmediatez y de la sociología en que se sustenta la eventual reforma constitucional que se propone en esta investigación.

En el cuarto apartado, se encuentra el texto de las reformas que se proponen tanto para el Código Político, como para las disposiciones reglamentarias de la Ley del Notariado del Estado de Jalisco. Y finalmente, en el quinto, se incluye una breve síntesis de conclusiones de esta investigación.

Capítulo I

La Iniciativa de Ley y función democrática en el Gobierno Republicano

1. Definición y función del Proceso Legislativo en el sistema democrático

Dentro de su concepción doctrinal más aceptada, el sistema de normas jurídicas que denominamos Derecho, tiene una vocación fundamentalmente utilitaria, en tanto que se concibe como una herramienta que tiene la tarea específica de proporcionar soluciones justas a los problemas surgidos de la realidad histórica.[3]

La principal fuente del Derecho es la Ley, que en su sentido amplio -*lato sensu*-, puede definirse como todo juicio que expresa relaciones generalizadas entre fenómenos, mientras que en su sentido específicamente jurídico o normativo, hace referencia a todo juicio mediante el que se impone cierta conducta como debida, y que como norma de Derecho, debe ser general y abstracta.[4]

Como fuente del derecho, la ley surge a través de un método o procedimiento de creación normativa denominado "Proceso Legislativo", el cual ha sido definido como un fenómeno político generado por demandas socialmente determinables

3 Introducción al Estudio del Derecho. Villoro Toranzo, Miguel. Editorial Porrúa, México, 2000, p. 127.

4 Diccionario Jurídico Mexicano (Tomo VI). Gaxiola Moraila, Federico Jorge. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1984, pp. 44 y 45

o que surgen de los fenómenos sociológicos, lo que se resuelve mediante decisiones jurídicamente denominadas "leyes" o "decretos".[5] La primera etapa dentro del Proceso Legislativo es, precisamente, la *iniciativa*, misma que a su vez se define como *el acto en virtud del cual, se presenta o propone un proyecto de ley o decreto, por parte de cualquier sujeto facultado para ello.*[6] En nuestro sistema constitucional, con la iniciativa de ley se pone en marcha el mecanismo para la formación de las normas jurídicas.

En un sistema político confeccionado bajo el modelo de la democracia representativa, como en el caso del Estado Mexicano, el Proceso Legislativo es, junto con los comicios populares para la elección de representantes, la herramienta democrática de mayor relevancia, y es por esta razón que, la ampliación de los sujetos o entidades que participan en el desarrollo del Proceso Legislativo implica, a su vez, un proceso de democratización del sistema; entendiendo por "democratización", una expansión de los espacios en los procedimientos que permiten la participación de los interesados en las deliberaciones del cuerpo social o colectivo. En este sentido se ha pronunciado el filósofo político Norberto Bobbio al señalar que:

> *"El proceso de ampliación de la democracia en la sociedad contemporánea no se presenta solamente a través de la integración de la democracia representativa con la democracia directa, sino también, y sobre todo, mediante la extensión de la democratización, entendida como institución y ejercicio de procedimientos que permiten la participación de los interesados en las deliberaciones de un cuerpo colectivo, en cuerpos diferentes de los políticos. Sintéticamente se puede decir que si se debe hablar hoy de un desarrollo de la democracia, éste no consiste tanto, como frecuentemente se dice por error, en la sustitución de la democracia representativa por la democracia directa (sustitución que de hecho es imposible en las grandes organizaciones), sino en el paso de la democracia en la esfera política, es decir, en la esfera en la que el individuo*

5 Derecho Parlamentario. Serna de la Garza, José María. McGraw-Hill/Interamericana Editores, S.A. de C.V., México, 1997, p. 46.
6 Ibídem.

es tomado en consideración como ciudadano, a la democracia en la esfera social, donde el individuo es tomado en cuenta en la multiplicidad de sus status, por ejemplo de padre y de hijo, de cónyuge, de empresario y de trabajador, de enseñante y de estudiante, y también de padre de estudiante, de médico y de enfermo, de oficial y de soldado, de administrador y de administrado, de productor y consumidor, de gestor de servicios públicos y de usuario, etcétera. En otras palabras, en la ampliación de las formas de poder ascendente, que había ocupado hasta ahora casi exclusivamente el campo de la gran sociedad política (y de las pequeñas con frecuencia políticamente irrelevantes asociaciones voluntarias), al campo de la sociedad civil en sus diversas articulaciones, desde la escuela hasta la fábrica. En consecuencia, las actuales formas de desarrollo de la democracia no pueden ser interpretadas como la afirmación de un nuevo tipo de democracia sino que más bien deben ser entendidas como la ocupación, de parte de formas tradicionales de democracia, de nuevos espacios, es decir, de espacios dominados hasta ahora por organizaciones de tipo jerárquico y burocrático".[7]

Es posible afirmar entonces, que la inclusión de nuevos entes o actores facultados para detonar el Proceso Legislativo mediante la presentación de iniciativas de leyes, es directamente proporcional cuando se permite el paso a la sociedad civil en un proceso de democratización político-legislativo, tomando en consideración que conforme las sociedades articulan niveles más altos y eficaces de democracia en su funcionamiento político, vieron extendida la facultad de iniciativa de ley a un número cada vez más amplio de actores sociales.

2. Regulación en el Estado de Jalisco

En Jalisco, la fase del Proceso Legislativo relativa a los actores facultados para presentar iniciativas de leyes y decretos, está regulada por el Artículo 28 de su Constitución Política, el que al efecto dispone:

7 Estado, Gobierno y Sociedad. Por una Teoría General de la política. Bobbio, Norberto. Fondo de Cultura Económica, México, 2001, pp. 218 y 219.

Artículo 28. La facultad de presentar iniciativas de leyes y decretos, corresponde:

I. A los Diputados;

Es obligación de cada Diputado formular y presentar al menos una iniciativa de ley dentro del tiempo que dure su ejercicio;

II. Al Gobernador del Estado;

III. Al Supremo Tribunal, en asuntos del ramo de justicia;

IV. A los Ayuntamientos, en asuntos de competencia municipal; y

V. A los ciudadanos inscritos en el Registro Nacional de Ciudadanos correspondiente al Estado, cuyo número represente cuando menos el .5 por ciento del total de dicho registro, mediante escrito presentado en los términos y con las formalidades que exija la ley de la materia.

Las iniciativas presentadas conforme a esta fracción, deberán ser dictaminadas dentro del término de dos meses, contados a partir del día en que hubieren sido turnadas por el Pleno a la comisión correspondiente.

En la Constitución Local, se aprecia que sólo existen cuatro entidades realmente específicas con facultad de presentar iniciativas de ley:

Los Diputados.

El Gobernador.

El Supremo Tribunal de Justicia; y

Los Ayuntamientos.

Además, está contemplada la posibilidad de la iniciativa popular mediante suscripción conjunta por parte de ciudadanos que representen, al menos, medio punto porcentual del Registro Nacional de Ciudadanos y que al no existir dicho registro, debe tomarse en cuenta el padrón electoral en el Estado.

3. Antecedentes históricos de la iniciativa de ley en el republicanismo

3.1. Democracia y facultad de iniciativa de ley en la Grecia clásica (modelo ateniense)

La democracia nació hacia el siglo V a.C. en las ciudades-estado de la antigua Grecia, alcanzando su forma más elevada en Atenas.[8] La principal característica del modelo ateniense fue la realización de la *democracia directa*, que es en la que todo el conjunto de los ciudadanos participa directa y continuamente en la toma de decisiones sobre los asuntos que incumben a la comunidad.[9]

En Atenas los ciudadanos se reunían varias veces al año, se estima que por lo menos unas 40, en la colina del Pnyx para discutir los asuntos de la comunidad.

8 Las estimaciones temporales en cuanto al auge democrático ateniense se deben, en buena medida, a las contribuciones del líder político Pericles, quien vivió del año 495 al 429 a.C. y en cuya época como dirigente se estima que la Atenas clásica alcanzó su máximo esplendor. Pericles: The Rise and Fall of Athenian Democracy. Hamish, Aird. Rosen Publishing Group, Estados Unidos de América, 2003.

9 Consulta Popular y Democracia Directa, en la colección "Cuadernos de divulgación de la cultura democrática". Prud´Homme, Jean-François, publicada por el H. Instituto Federal Electoral, esta obra fue consultada el 25 de octubre de 2008 en "http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/consulta_popular_y_democracia_di.htm".

La agenda de discusiones era establecida por el "Comité de los 50", constituido por miembros de un "Comité de los 500", representantes, a su vez, del centenar de *demes* que conformaban la ciudad.

El periodo de los cargos públicos era muy breve (menos de dos meses en el "Comité de los 50", un año en el "Comité de los 500") y la designación se hacía por métodos de sorteo en el primer caso y de rotación en el segundo. La discusión y la deliberación entre ciudadanos constituían la base de este sistema de participación democrática. Las decisiones eran tomadas, normalmente, por vía del consenso, y en la época del apogeo del sistema en Atenas se requería un quórum de 6,000 participantes para que las decisiones de la asamblea fueran válidas. Todo ello daba lugar a una especie de "democracia sin Estado".[10]

Como puede apreciarse, dentro del Proceso Legislativo correspondiente al modelo de democracia directa practicado en la Atenas clásica, la facultad de iniciativa de ley correspondía a todos los ciudadanos y representantes de las *"demes"*[11] que participaban en las asambleas deliberativas.

Este modelo democrático ateniense, si bien fue y continúa siendo la expresión más elevada de las aspiraciones democráticas en cuanto a la participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones colectivas, se enfrentó al reto de servir como forma de gobierno en sociedades políticas mucho mayores a las ciudades-estado en que surgió, terminando por ceder ante la forma representativa. De hecho, la instrumentación de la democracia directa requiere de condiciones tan especiales de desarrollo, que el modelo ateniense no se ha repetido[12], y tras el declive de la democracia griega, la palabra "democracia" cayó en desuso por

10 Ibídem.
11 "Demes" es el nombre que recibían las 139 subdivisiones políticas de Attica, región circundante a la ciudad-estado de Atenas. Para más información sobre la organización política de la Grecia clásica, The Ancient Greeks: A critical history. Vid. Fine, John V.A., Harvard University Press, Estados Unidos de América, 1983.
12 Prud´Homme, Jean-François, Op. cit.

un periodo de aproximadamente dos mil años, durante los cuales se utilizaron los términos de "polis" o "res pública" para hacer referencia al fenómeno propiamente político.[13]

3.2. Republicanismo, facultad de iniciativa de ley y Proceso Legislativo en Roma (época clásica)

Desde el año 753 y hasta el 509 a.C., Roma fue una monarquía, pero a partir de éste último y hasta el año 27 a.C., adoptó la forma de una República, con tres instancias legislativas principales: el *Senado*, los *Comicios* y la *Concilia Plebis*.

Por lo que respecta al Senado, durante los inicios de la República Romana, éste tuvo una importancia política relativamente grande, aunque su labor quedaba limitada al mero asesoramiento y consejo de los reyes y los primeros cónsules. Hacia la mitad del siglo IV a.C., sin embargo, los plebeyos lograron tener acceso a la mayoría de las magistraturas y al Senado mismo, lo que provocó una transformación de ese organismo, que adquirió una relevancia política cada vez mayor, al grado de convertirse en el virtual gobernante de la nación romana.[14]

El Senado romano, se concibe como la asamblea de los hombres más representativos de la sociedad por su riqueza y autoridad. Defensor de la tradición genuina, fue el eje de la vida política romana. Su intervención abarcó las funciones políticas de alto rango, tales como las relaciones internacionales, la guerra, la hacienda pública, el culto, la dirección del ejército, la designación de gobernadores de las provincias, la distribución de las funciones entre los

13 Teoría de la Democracia (Volumen 2). Sartori, Giovanni. Alianza Editorial, México, 1988, p. 356.
14 Historia del Derecho Romano y de los Derechos Neorromanistas. Bernal, Beatriz, y Ledesma, José de Jesús. Editorial Porrúa, México, 1998, p. 129.

Magistrados, e incluso, la capacidad de conferir poder único y absoluto a los cónsules en casos de grave peligro.[15]

Durante la época republicana, sin embargo, el Senado no tuvo función legislativa (fue hasta la época del principado, cuando en sentido estricto, comenzó a legislar), aunque sí desempeñó un papel relevante como colegislador mediante el ejercicio de la *auctoritas patrum*, mediante la cual, eran avaladas o refrendadas las resoluciones comiciales.[16] Así, fueron los *Comicios republicanos* y la *Concilia plebis* quienes verdaderamente gozaron de la facultad legislativa en Roma durante la mayor parte del periodo preclásico o republicano.[17]

Los productos legislativos de los Comicios republicanos eran llamados *"lex"*, que precisamente es el antecedente etimológico del vocablo "ley". *Capitón* definió la *lex* como *"commune preceptum, communis rei publicae sponsio"*[18], y su proceso de formación seguía las siguientes etapas:

1. El proyecto de ley -*rogatio*- se presentaba ante la asamblea correspondiente, a iniciativa de los Magistrados superiores (Cónsules, pretores, el dictador y otros) que contaban con el *ius agendi cum populo* (derecho de convocar las asambleas del pueblo).

2. Dicho proyecto debía ser dado a conocer al pueblo a través de la *promulgatio*, exponiéndose en tablas de bronce o madera en un lugar público, donde debía constar además la fecha de votación de los comicios fijada por el Magistrado proponente. El lapso de tiempo entre la publicación y la votación no debía ser menor de 24 días.

15 Derecho Romano. Iglesias, Juan. Editorial Ariel, España, 2004, pp. 17 y 18.
16 Bernal, Beatriz, y Ledesma, José de Jesús. Op. cit., p. 130.
17 Ídem. pp. 130 y 131.
18 "Mandato general del pueblo, a propuesta del Magistrado". Citado en Iglesias, Juan, Op. cit., p. 33.

3. Durante este periodo el pueblo solía discutir el proyecto, oyendo las opiniones a favor y en contra del mismo, pudiendo cualquier Magistrado de igual o superior categoría que el proponente y los tribunos de la plebe, paralizar la ley a través de la *intercessio*. El proyecto no podía ser modificado y tampoco podía abarcar cuestiones diversas. Sin embargo, el proponente podía retirarlo por completo si así lo estimase conveniente antes del momento de la votación.

4. Llegada la fecha señalada, si los auspicios eran favorables, se reunía la asamblea y el Presidente preguntaba al pueblo si aprobaba el proyecto. Se procedía entonces a la votación (por curias, centurias o tribus, según el caso), en las primeras épocas de viva voz y posteriormente en forma secreta y a través de tabletas de cera que decían *uti rogas* (como propones) o *antiquo* (según el antiguo derecho), depositando el votante una de las dos en la urna según estuviese o no de acuerdo con el proyecto.

5. El Magistrado comunicaba el resultado de la votación y si era favorable se convertía en ley inmediatamente.

6. Posteriormente tenía que ser ratificada por el Senado mediante la *auctoritas patrum*. Ya en épocas republicanas dicha ratificación debía ser llevada a cabo antes de la votación en los comicios.[19]

Los productos legislativos de la *Concilia plebis* recibieron el nombre de *"plebiscitum"*, término que prácticamente inmodificado se sigue utilizando en nuestros días, y que fueron definidos por *Gayo* como "*quod plebs iubit atque constitut."*[20] A diferencia de lo que ocurría con la *lex* de los Comicios, los *plebiscitum* no necesitaban ratificación del Senado mediante el ejercicio de la *auctoritas patrum*,

19 Bernal, Beatriz, y Ledesma, José de Jesús. Op. cit., pp. 131 y 132.
20 "Lo que la plebe ordena y establece", citado en Iglesias, Juan. Op. cit., p. 34.

quizá porque, en sus inicios, éstos se concebían como un mandato de la plebe y para la plebe, de manera que se dictaban para resolver cuestiones exclusivas de la clase social de donde emanaban.[21]

Sin embargo, en el año 287 a.C., mediante la entrada en vigor de la *Lex Hortensia*, los *plebiscitum* adquirieron carácter obligatorio para todos los ciudadanos, tanto patricios como plebeyos, y a partir de ese momento desapareció la distinción entre *lex* y *plebiscitum*, hablándose en consecuencia de *"lex sive plebiscitum"*.[22]

En cuanto al Proceso Legislativo en la creación de los plebiscitos, éstos eran creados en la Asamblea de los plebeyos, convocada por el tribuno en ejercicio del *ius agendi cum plebe* (derecho a convocar a la plebe), y se reunía cumpliendo una serie de requisitos y solemnidades muy similares a las de las asambleas comiciales. Después de dar lectura al texto del proyecto sometido a la asamblea, éste era votado por los plebeyos en la misma forma en que se realizaba en los comicios.[23]

De lo hasta aquí expuesto se advierte que, en la época de la República de Roma, la facultad de iniciativa de ley, tanto en su modalidad de *lex* como de *plebiscitum*, le correspondía respectivamente a los Magistrados y a los tribunos de la plebe. Y si bien dichos funcionarios no eran elegidos popularmente, sí existía en sus cargos un principio de representación de los intereses de la sociedad política romana, y de ahí que el periodo de la Roma republicana sea un antecedente del sistema de representación popular que se utiliza en el actual Proceso Legislativo de la mayoría de los estados del orbe.

21 Bernal, Beatriz, y Ledesma, José de Jesús. Op. cit., pp. 134.
22 Iglesias, Juan, Op. cit., p. 34.
23 Bernal, Beatriz y Ledesma, José de Jesús. Op. cit., pp. 134.

3.3. El republicanismo en la Edad Media

Los sistemas políticos de la Edad Media no se caracterizaron por una composición social ni políticamente democrática. Tras la caída del Imperio Romano y el fracaso del proyecto unificador de *Carlomagno*, el Sacro Imperio Romano Germánico, la pulverización del poder en Europa provocó una proliferación de sistemas de gobierno fuertemente regionalizados, concretados en unidades políticas relativamente pequeñas y sujetas a mandos unipersonales de poder, donde una sola persona, el *señor feudal*, ejercía su imperio sobre los *vasallos* (nobles de menor rango) y los *siervos* (campesinos y trabajadores del feudo que se distinguían de los campesinos libres porque, a diferencia de éstos, los siervos no eran dueños de sus personas y se consideraban accesiones de la tierra).[24]

Naturalmente, en los sistemas feudales característicos de la Edad Media no florecieron manifestaciones democráticas de gobierno, así como tampoco persistió la práctica de los esquemas de representación en los Procesos Legislativos, ya que eran los señores feudales quienes durante buena parte del Medioevo, tuvieron en forma exclusiva la facultad de crear leyes; mientras que de los antecedentes institucionales de las repúblicas modernas que se dieron durante la Edad Media, como las Cortes de León en España (1188), el Parlamento inglés (1258) o los Estados Generales franceses (1302), ninguno realizó aportes realmente significativos para la tradición política occidental, que siguió concibiendo las formas democráticas en el mismo sentido propio de la antigüedad clásica (atenienses y romanos).

Sin embargo, a pesar de que la Edad Media no se caracterizó por tener sistemas políticos organizados a la manera republicana, en la que los representantes de los intereses generales participaran en la toma de decisiones colectivas, durante ese periodo sí existieron tres modelos republicanos, todos ellos en la península itálica: *Venecia*, *Génova* y *Florencia*.

24 Feudalismo. Cfr. Ganshof, François-Lois, Editorial Ariel, España, 1985.

En *Venecia*, formada desde el siglo VII a raíz de una especie de alianza conformada entre los habitantes de las islas que componen la región, originalmente se colocó a un funcionario vitalicio (que, de hecho, era un Príncipe absoluto) llamado *duce*. Aproximadamente quinientos años después, la autoridad del *duce* se limitó por medio de la intervención de dos *tribunos*, quienes tenían encomendada la función de legalizar los actos del *duce*, es decir, de aprobarlos o rechazarlos. Más tarde se creó un Consejo que funcionaba a modo de un Senado en el que se depositó la función legislativa, cuyos miembros se llamaban *pregadi*. Eventualmente, los dos *tribunos* fueron sustituidos por un Consejo electivo conformado por seis miembros, con lo que se restringió aún más el poder del *duce.*

Sin embargo, en Venecia se fue conformando una especie de aristocracia que poco a poco fue conquistando el poder de la República. Esta aristocracia eventualmente se convirtió en una oligarquía, conformada por tres familias, que se apoderaron del Gobierno mediante la integración de un organismo llamado el *Gran Consejo*, al que sólo sus miembros podrían tener acceso a perpetuidad y con derecho de transmitir el cargo a sus descendientes, con lo que desde luego fue suprimido todo vestigio democrático y Venecia experimentó un retroceso político consumado hacia el siglo XIV.[25]

En *Génova* tuvo lugar una de las más poderosas Repúblicas de Italia, que al finalizar el siglo XIII estaba gobernada por dos capitanes del pueblo y un abad del pueblo, cargos que fueron suprimidos a mitad del siglo siguiente para ser sustituidos por un duce o conductor, el cual jamás debía ser reclutado de la nobleza sino de la alta burguesía conformada por ricos navegantes y comerciantes que llegaron a convertirse en una nueva aristocracia que, al igual que en Venecia, terminó por adueñarse del poder a principios del siglo XVI mediante la abolición de la intervención del pueblo en la elección del duce.

25 Derecho Constitucional Mexicano. Burgoa, Ignacio. Editorial Porrúa, México, 2003, p. 499.

En el siglo XVII y hasta antes de la incorporación de Génova al ducado de Saboya, esta República estuvo organizada en un régimen aristocrático dentro del que se estableció una igualdad entre la antigua y la nueva nobleza, componiéndose por un duce, elegible por dos años, un Senado conformado por doce miembros y una Cámara de procuradores compuesta por ocho individuos que también eran elegibles durante dos anualidades.[26]

Por su parte, en *Florencia* y a mediados del siglo XIII, los comerciantes e industriales, intervenían directamente en las funciones públicas. En cierto modo, Florencia fue una "República Mercantil" compuesta por una aristocracia burguesa formada por compañías de artes mayores (legistas, banqueros, médicos, negociantes y fabricantes de sedas), con un jefe cada una y de cuyo seno debían proceder las magistraturas de manera exclusiva; a su vez, existía una clase plebeya, constituida por pequeños artesanos. Eventualmente, la familia de los *Médicis* consolidó el poder político, mediante una alianza con la baja burguesía y transformó la República en un Señorío.

3.4. El republicanismo en la Revolución Francesa y los Estados Unidos de América

En el siglo XVIII y durante el periodo de la Revolución Francesa, la idea de la República representó no sólo un concepto jurídico o político, sino que en realidad se reveló, producto de una ideología mística en el espíritu de los revolucionarios, el Estado que englobaba a todo a aquello que fuese contrario a la monarquía absoluta.

Así, la idea de República vino, a través del principio de la soberanía depositada

26 Ídem. pp. 499 y 500.

en el pueblo sustentado por varios filósofos del siglo XVIII (particularmente por Rousseau), a combatir el aducido origen divino del poder monárquico; mientras que el principio absolutista de la organización monárquica vino a refutarse mediante la estructura de la división de poderes y la concepción de la ley como expresión de la voluntad popular.[27] De hecho, el furor republicano durante este periodo llegó a desbocarse en tal grado, que pretendió reiniciar el cómputo en los años de la historia, mediante la sustitución de la cronología de la era cristiana.[28]

Las ideas republicanas de la Revolución Francesa quedaron recogidas en diversos documentos elaborados y votados por las organizaciones de los representantes del pueblo y de los partidos que se reunieron en una Asamblea Popular, primero, y eventualmente en una Convención Nacional, de las cuales surgió la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1798; las Constituciones de 1791 y 1793; así como las Constituciones del año III fructidor y del año VIII, esta última inspirada por Emmanuel-Joseph Sieyès.[29]

A su vez, en la última veintena del siglo XVIII, la forma republicana fue adoptada como sistema de gobierno en la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787, donde también la idea de la República encontró una fuerte vinculación con los conceptos de libertad, democracia y seguridad jurídica.[30] Para James Madison, uno de los principales arquitectos de la ideología del constitucionalismo estadounidense, la forma republicana era la *"conciliable con el genio del pueblo americano, con los principios fundamentales de la Revolución (la de la Independencia americana) o con esa honrosa determinación que anima a todos los partidarios de la libertad a asentar todos nuestros experimentos políticos sobre la base de la capacidad del género humano para gobernarse"*.[31]

27 Ídem. pp. 500 y 501.
28 Vid. Historia de la Revolución Francesa (Tomo V). Editorial Aerópago, Argentina, p 112.
29 Burgoa, Ignacio. Op. cit., pp. 501 y 502.
30 Ídem. p. 502.
31 El Federalista (Número XXXIX). Madison, James. Fondo de Cultura Económica, México, 1943, pp. 161 y 161.

Por cuanto hace a la definición de la forma republicana, Madison la describió como *"un Gobierno que deriva de todos sus poderes directa o indirectamente de la gran masa del pueblo"*, agregando además que es *"esencial que semejante Gobierno proceda del gran conjunto de la sociedad, no de una parte inapreciable, ni de una clase privilegiada de ella"*, así como que *"es suficiente para ese Gobierno que las personas que lo administren sean designadas directa o indirectamente por el pueblo"*.[32]

Fueron estos eventos históricos los que delinearon las características fundamentales que revisten los Estados republicanos del mundo contemporáneo, en cuyas bases ideológicas existe rechazo a las formas absolutistas, dado que la soberanía nacional encuentra su residencia originaria en el pueblo, quien la ejerce a través de las formas democráticas, mismas que como ya se ha dicho, en la medida en que experimentan avances y desarrollo, abren paso a la sociedad civil para dar cabida y participación a un mayor número de actores sociales en los procesos de toma de decisiones colectivas, y particularmente para lo que interesa en este trabajo, en el Proceso Legislativo.

3.5. La facultad de iniciativa de ley en las constituciones de México

El republicanismo en México acabó triunfando tras una acalorada lucha de los grupos de poder en el siglo XIX, en la que los intentos de los conservadores para implantar regímenes de corte monárquico o imperial encontraron sus mejores expresiones en el efímero Imperio de Iturbide, así como en el también fugaz Gobierno Imperial del Archiduque austriaco Maximiliano.[33] Durante toda la vida independiente de México, aún en las épocas en que todavía se aplicaban disposiciones de la Constitución Española, existió un principio de representatividad en el Proceso Legislativo.

32 Ibídem.
33 Burgoa, Ignacio. Op. cit., pp. 503 a 509.

Por ello, en este apartado se hace un breve recuento de la facultad de iniciativa de ley a través de los textos constitucionales que han cobrado vigencia en nuestro país.

i. En la *Constitución Política de la Monarquía Española de 1812*, mejor conocida como la *Constitución de Cádiz*, la facultad de iniciativa de ley le correspondía únicamente a las *Cortes* y al *Rey*, según puede consultarse en sus Artículos 15 y 131, facultad primera.[34] A su vez, cada Diputado integrante de las Cortes, estaba investido de la potestad para hacer propuestas de leyes o de reformas que creyera conducentes al bien de la Nación, para que dichas propuestas fueran deliberadas, tal y como se dispuso en el Artículo 171, facultad decimocuarta (sic).[35]

ii. El *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814*, mejor conocido como la *Constitución de Apatzingán*, en su Artículo 123 establecía que la facultad de iniciativa de ley le correspondía a cualquiera de los vocales, quienes podían presentar al Congreso sus proyectos de ley, con los únicos requisitos de que las propuestas se presentaran por escrito, y que en ellas se expusieran las razones en que se fundaran.[36]

El problema, sin embargo, consistió en que este documento constitucional no contenía, en ninguno de sus apartados, definición o referencia alguna en torno al "vocal" o a los "vocales", y aunque al respecto existen numerosas especulaciones históricas, la realidad es que continúa siendo un misterio quién o quiénes eran los vocales a quienes les asistía la facultad de iniciativa de ley a la luz de este texto constitucional de 1814. En todo caso, el cargo del vocal seguramente provenía del propio Congreso, y probablemente estaba inspirado en el diverso documento conocido como los *Elementos Constitucionales de Rayón*, o bien, en la conformación de la *Junta de Zitácuaro.*

34 Leyes Fundamentales de México 1808-2002. Tena Ramírez, Felipe. Editorial Porrúa, México, 2002, pp. 62 y 75.
35 Ídem. pp. 81 y 82.
36 Ídem. p. 44.

iii. La *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824*, introdujo la innovación de ampliar los entes o actores del Proceso Legislativo, ya que la facultad de iniciativa de ley estaba conferida a los miembros del Congreso General; al Presidente; y a las Legislaturas de los Estados; tal como puede consultarse en el Artículo 52 de este documento constitucional.[37] Las iniciativas presentadas por Diputados y Senadores, debían ser por escrito y firmadas, ante el Presidente de su propia Cámara. Las proposiciones del Presidente de la República, en cambio, debían ser presentadas como recomendaciones a la Cámara de Diputados. A su vez, los proyectos de ley de las Legislaturas de los Estados, podían ser presentados indistintamente ante cualquiera de las dos Cámaras.[38]

iv. Las *Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836* fue el primer y único documento constitucional mexicano en el que se introdujo a un nuevo actor en el Proceso Legislativo con facultad de iniciativa de ley especializada y circunscrita a la materia judicial. Así, la referida facultad sobre todas las materias en general le correspondía al Supremo Poder Ejecutivo y a los Diputados, mientras que se le concedió la facultad de iniciativa de ley a la Suprema Corte de Justicia, sólo en lo relativo a la administración de su ramo, tal y como al efecto puede leerse en el Artículo 26.[39]

v. En las *Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843*, la facultad de iniciativa de ley en todas las materias le fue conferida al Presidente de la República, a los Diputados y a las Asambleas Departamentales, mientras que la Suprema Corte de Justicia conservó su facultad para iniciar leyes, solamente en lo relacionado con la administración de su ramo, tal y como al efecto puede consultarse en el Artículo 53 de este documento constitucional.[40]

37 Ídem. p. 176.
38 Vid. Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General del 23 de diciembre de 1824.
39 Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit., p. 216.
40 Ídem. p. 413.

vi. *La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857*, en su Artículo 65 concedió la facultad de iniciativa de ley únicamente al Presidente de la Unión, a los Diputados del Congreso Federal (aunque mediante las reformas de 1874 también se incluyó a los Senadores en el goce de esta facultad), así como a las Legislaturas de los Estados[41], destacándose la supresión de esta facultad para la Suprema Corte de Justicia.

vii. Por su parte, la hoy vigente *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917*, en su Artículo 71, le concede la facultad de iniciativa de ley sólo al Presidente de la República, a los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, así como a las Legislaturas de los Estados.

Se puede ver a través de los precedentes históricos constitucionales, que la facultad de presentar iniciativas de ley se ha expandido con el paso del tiempo, destacando la especialización en el ramo de la materia jurisdiccional el caso del Artículo 26 de la Constitución de 1836, lo que permite una mayor representación popular y un progreso en las distintas ramas del derecho. Por ello, es menester recordar que el derecho para ser eficaz, no debe ser rígido, sino dinámico y sensible a los cambios y requerimientos sociales, amalgamando época a época, las demandas de las relaciones humanas dentro de una sociedad organizada.

Es por ello que la intención de este trabajo, es para que el Colegio de Notarios del Estado de Jalisco, cuente con la facultad de presentar iniciativas de ley en las diversas legislaciones en que interviene y lo rigen, a efecto de propiciar un avance y actualización legislativa que abriría paso a una mayor capacidad asertiva en las legislaciones de la materia, pues el Notario, aparte de ser un profesional del derecho, también sería el elemento receptor directo que lo convierte en un verdadero catalizador de cambio entre las necesidades de la sociedad, de las instituciones estatales y de la legislación aplicable.

41 Ídem. p. 616.

Esto quiere decir que el Notario, al encontrarse en una constante relación con los individuos de la sociedad y la legislación, puede ser el medio idóneo para que a través del Colegio de Notarios, proponga e incluso lleve a cabo, un progreso en la relación entre Estado y sociedad en caso de llegar a tener facultades de intervención en el Proceso Legislativo.

3.6. Derecho Comparado con otras Entidades Federativas

Analizados los antecedentes históricos de la facultad de iniciativa de ley en los sistemas republicanos, así como su definición y su regulación en el Estado de Jalisco, en este apartado se puntualizan las regulaciones que sobre este tema existen en otras Entidades del país que han conferido la facultad de iniciativa de ley a otros actores distintos a los precisados en el Artículo 28 de la Constitución Política de Jalisco, para con ello y por una parte, contextualizar la factibilidad que se propone; y por otra parte, para poner de relieve el rezago que Jalisco tiene en este rubro en comparación de otros miembros integrantes del Pacto Federal que ya han incluido a otros actores sociales en el Proceso Legislativo.

En el Estado de Baja California Norte, la fracción V del Artículo 28 de su Constitución Política confiere la facultad de iniciativa de ley al Instituto Estatal Electoral, exclusivamente en materia electoral. Esta regulación permite que, en materia electoral, exista un mayor grado de participación democrática en la formación de leyes, así como la especialización técnica de las disposiciones legales que regulan las cuestiones de Derecho Electoral en aquel Estado.

En el Estado de Campeche, la fracción V del Artículo 46 de su Constitución Política, faculta a los órganos públicos autónomos con el derecho para iniciar leyes.

En Coahuila, es destacable la inclusión de dos entes en la facultad de iniciativa de ley, respectivamente contemplados en las fracciones V y VII del Artículo 59

de su Constitución Política y que son: los organismos públicos autónomos y el Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública, en todo lo concerniente a su competencia.

En el Estado de Hidalgo, la facción V del Artículo 47 de su Constitución Política, faculta al Procurador General de Justicia del Estado para presentar iniciativas de ley en su ramo.

En el Estado de Sinaloa, la fracción VI del Artículo 45 de su Constitución Política, otorga el derecho de iniciar leyes a los grupos legalmente organizados en el Estado.

En el Estado de Tlaxcala se encuentran legitimados para iniciar leyes, los titulares de los órganos públicos autónomos, en los asuntos de su ramo, como al efecto se desprende de la fracción VI del Artículo 46 de su Constitución Política.

El Estado de Veracruz también otorga el derecho de iniciativa de ley a los organismos autónomos del Estado, en lo relativo a la materia de su competencia, de acuerdo con la fracción VI del Artículo 34 de su Constitución.

Por último, en el Estado de Zacatecas, la fracción VII del Artículo 60 de su Constitución Política, otorga la facultad de iniciativa de ley a la Comisión Estatal de Derechos Humanos, en el ámbito de su competencia.

Del Derecho Nacional comparado, en resumen, se desprende que a nivel nacional, los Estados de Baja California Norte, Campeche, Coahuila, Hidalgo, Sinaloa, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas, están a la vanguardia porque incluyen la facultad de presentar iniciativas de ley a otros actores sociales y políticos en el ámbito de sus respectivas materias o competencias, tales como Derecho Electoral, procuración de justicia y derechos humanos, entre otros; lo que sin duda provoca un dinamismo para la mejora, renovación y actualización sistemática de las normas legales que sobre estas materias existe en dichos Estados.

Es por ello que la adición al Artículo 28 de la Constitución Política de Jalisco que se propone en el presente trabajo, aprovechando la experiencia de esas Entidades y con ese mismo propósito, busca promover la mejora regulatoria en el ramo del Derecho Notarial mediante la participación activa del Colegio de Notarios del Estado de Jalisco como un nuevo actor en el Proceso Legislativo de las normas jurídicas correspondientes al ámbito de su materia.

Capítulo II

El Colegio de Notarios del Estado de Jalisco

Historia y evolución

Como breve resumen de la historia y evolución del Colegio de Notarios del Estado de Jalisco, el primer antecedente de esta importante Entidad, nació mediante el Decreto número 221 del Congreso del Estado en la sesión del día 30 de septiembre de 1851, y promulgado el 7 de noviembre de ese mismo año por el Gobernador Joaquín Angulo, que creó el Colegio de Escribanos de Jalisco.[42]

El 13 de mayo de 1868, el Congreso del Estado aprobó un reglamento para el examen de los Escribanos, en el que se establecieron los veintiún años cumplidos como edad mínima para aspirar al cargo; así como los requisitos de conocimiento en cuanto a Derecho Civil, Penal y Procesal; honradez y buenas costumbres; práctica en la materia y tener conocimientos sobre gramática y filosofía.[43]

Posteriormente, el 13 de febrero de 1871, mediante Decreto número 208, se dio un avance importante para la práctica notarial en el Estado de Jalisco porque se dispuso que los Escribanos Públicos deberían usar un sello circular u ovalado en cuyo centro debía encontrarse la frase "Estado de Jalisco"; mientras que en su circunferencia, entre dos líneas, debería contener el nombre y apellido del Escribano correspondiente, precedido por la distinción de "Escribano".

42 Los Notarios de Jalisco. Su historia y su Colegio, El Colegio de Notarios de Jalisco, Colegio de Notarios de Jalisco, México, 2001, pp. 71 y 72.
43 Ídem. p. 73.

Este sello vino a sustituir los signos con los que hasta entonces eran autorizados los instrumentos, y del mismo se tendría razón en la Secretaría de Acuerdos del Supremo Tribunal, en la de Gobierno y en la de los Ayuntamientos en cuya municipalidad ejerciera el Escribano; quedando así la escribanía estatal obligada a estampar el sello al lado o al calce de su firma en cada instrumento público que otorgará.[44]

En tiempos de Ignacio L. Vallarta como Gobernador del Estado, se promulgó el Decreto número 285, mediante el cual se creó el arancel al cual debían sujetarse los Escribanos Públicos del Estado, y que fue derogado el 28 de mayo de 1877, en virtud de un nuevo arancel autorizado por el Congreso del Estado.[45]

El último antecedente legislativo de la escribanía estatal como tal, data del día 2 de octubre de 1878, cuando el entonces Gobernador de Jalisco, Jesús L. Camarena, promulgó el Decreto número 546 mediante el cual, autorizó al Poder Ejecutivo a expedir el título de Escribanos a todos los abogados que así lo solicitaran, sin más obligación que la de exhibir su título profesional correspondiente y pagar la cantidad de cien pesos a las arcas de la Tesorería.[46]

Aunque no se sabe a ciencia cierta y no existen datos documentales en cuanto a la fecha en que ocurrió la sustitución del nombre "Escribano" por el de "Notario"; así como también se desconoce la fecha exacta de la primera expedición del Fiat, existe un consenso en cuanto a que dicha transformación ocurrió el 13 de septiembre de 1887, cuando el Gobernador Ramón Corona promulgó el Decreto número 250, mediante el cual se creó la Ley Orgánica del Notariado.[47]

---

44 Ídem. pp. 73 y 74.
45 Ídem. p. 74.
46 Ibídem.
47 Ídem. p. 75.

El antecedente directo del actual Colegio de Notarios del Estado de Jalisco, puede encontrarse hasta el 29 de diciembre de 1925, cuando fue publicada una nueva Ley Orgánica del Notariado, en cuyo capítulo octavo regulaba lo relativo al Consejo de Notarios, mismo que estaba integrado por un Presidente, un Secretario y cinco Vocales, los cuales debían ser electos en la primera quincena del mes de enero de cada año por los Notarios en ejercicio y residentes en Guadalajara. En cuanto a las funciones de dicho Consejo, éstas consistían en vigilar el exacto cumplimiento de la ley de la materia y proponer al ejecutivo las medidas necesarias para el mejor funcionamiento de la institución.[48]

Al año siguiente, el 6 de enero de 1926, el Gobernador José Guadalupe Zuno Hernández, emitió el Reglamento del Consejo de Notarios, en el cual se regularon la forma de convocatoria para la Asamblea General de Notarios; así como las facultades del Consejo, destacando entre ellas: desarrollar funciones consultivas que le formularan sus agremiados; opinar dentro de la información judicial sobre la conducta que de un aspirante a Notario se practicara; así como practicar visitas a los Notarios, previa solicitud al Ejecutivo.[49]

En 1945, el Gobernador Marcelino García Barragán envió al Congreso del Estado un proyecto para una nueva Ley del Notariado, destacando el evento de que el Consejo de Notarios del Estado de Jalisco fue expresamente invitado a opinar y participar activamente en el proyecto de dicha ley.[50]

---

48 Ídem. pp. 94 y 95. Como puede apreciarse, desde el primer antecedente legislativo del órgano de colegiación del Notariado Jalisciense, se le reconoció como una instancia especializada en materia de Derecho Notarial, al permitírsele proponerle al Titular del Ejecutivo, las medidas necesarias para mejorar el funcionamiento de la propia institución.

49 Ídem. p. 98. De igual forma, con este Reglamento se fortaleció la concepción del gremio notarial como una instancia especializada en su materia, al grado de concedérsele funciones propiamente ejecutivas.

50 Ídem. p. 100.

Producto de la presencia activa de quien conoce el oficio notarial y de sus necesidades regulatorias que obedezcan a la realidad y seguridad jurídica; y como textualmente lo precisan mis compañeros Notarios Públicos, Pablo Prado Blagg, Raúl Romero Esquivel y Jorge Robles Farías en su obra intitulada "Los Notarios de Jalisco. Su Historia y su Colegio": "(...) En los años de 1964 y 1965 se formó una importante corriente de opinión entre los Notarios del Estado, los cuales advertían que la ley que regulaba su actuar, no respondía ya a las necesidades de su trabajo cotidiano (...)". Así, el entonces Gobernador Francisco Medina Ascensio creó una comisión investigadora y revisora sobre el Derecho Notarial, misma que fue integrada con representantes del Consejo de Notarios, funcionarios públicos y destacados juristas; y como producto tanto del ánimo político del Ejecutivo como del esfuerzo cognitivo y práctico de quienes participaron, cuando en el año de **1966 nace el Colegio de Notarios del Estado de Jalisco**, mediante la publicación de la nueva Ley del Notariado en el Periódico Oficial del día 15 de enero de ese año, en donde se encomendó a dicho Organismo, la colegiación obligatoria de todos los Notarios adscritos en Jalisco, el cual estaría representado por un Consejo integrado por cinco Vocales propietarios que desempeñarían los cargos de Presidente, Secretario, Tesorero, Primer y Segundo Vocal, así como un igual número de suplentes para dichos cargos.

Mediante la no menos importante reforma en que se creó la Ley del Notariado publicada el 15 de abril de 1976 y promulgada por el Gobernador Alberto Orozco Romero, aparentemente se eliminó la colegiación obligatoria para los Notarios el Estado, al disponer en su Artículo 135 que: *"Todos los Notarios de la entidad (…) podrán agruparse como miembros de una Institución que se denominará "Colegio de Notarios del Estado de Jalisco"*. Esta disposición, sin embargo, quedaba de facto suprimida por el texto del diverso Artículo 136, donde al efecto se dispuso que: *"toda persona a quien (…) le sea expedido Fiat o nombramiento de Notario, tiene la obligación de inscribirse en el Colegio de Notarios del Estado de Jalisco, dentro de un plazo de 30 días"*.

A su vez, el Artículo 137 de esta ley, modificó la composición del Consejo, sustituyendo a los cinco Vocales propietarios por nueve Consejeros que ocuparían

los cargos de Presidente, Vicepresidente, Secretario, Tesorero y cinco Vocales con diversas funciones.[51]

El 8 de octubre de 1991, siendo Gobernador Guillermo Cosío Vidaurri, se publicó en el Periódico Oficial, el Decreto número 14250 creándose otra nueva Ley del Notariado del Estado de Jalisco, en cuyo Título Quinto, relativo al Colegio de Notarios, se introdujeron diversas innovaciones. En el primer lugar, se facultó al Colegio para establecer Delegaciones en los lugares que así lo determinaran y la obligación de todos los Notarios para inscribirse en la agrupación.

Asimismo, se modificó la integración del Consejo de Notarios, quedando conformado por trece Notarios titulares de número y dos suplentes en ejercicio, quienes desempeñarían los cargos de Presidente, Vicepresidente, Tesorero, Primer a Cuarto Vocal, un Quinto y Sexto Vocales que representarían a los Notarios Suplentes, así como cinco Vocales adicionales para representar a cada una de las cinco regiones del Estado (Ameca, Autlán de Navarro, Ciudad Guzmán, Ocotlán y Tepatitlán), las cuales hasta entonces, no contaban con una representación; además de cinco Consejeros suplentes.[52]

Actualmente, el Colegio de Notarios del Estado de Jalisco se encuentra organizado conforme a las disposiciones de la Ley del Notariado del Estado de Jalisco promulgada mediante el Decreto número 21459 de fecha 14 de septiembre de 2006, siendo Gobernador Francisco Ramírez Acuña; y continuando el principio de colegiación obligatoria en el Colegio, éste queda representado por el Consejo conformado por veinte Consejeros; de entre los cuales, destaca la designación de cinco Vicepresidentes regionales.

51 Ídem. p. 107.
52 Ídem. pp. 111 a 114.

Definición

El Artículo 203 de la Ley del Notariado del Estado de Jalisco define al Colegio de Notarios como: *Un organismo con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene como objetivo auxiliar al Titular del Poder Ejecutivo en la observancia del cumplimiento de esta ley, los Reglamentos y demás disposiciones que de ella emanen a través de su Consejo, así como de ser el órgano de representación legal y actuar en defensa de los legítimos intereses de los Notarios del Estado, subordinados a los de la sociedad, a efecto de garantizarle la prestación de un servicio notarial competente, eficaz, digno y responsable*.

Funciones, marco legal e idoneidad del Colegio de Notarios para tener la facultad de iniciativa de ley en materia de Derecho Notarial

Las atribuciones del Colegio de Notarios del Estado de Jalisco subyacen en la definición proporcionada por el Legislador en el Artículo 203 de la Ley del Notariado, mismo que dispone que el Colegio, tiene como objetivo auxiliar al Titular del Poder Ejecutivo en la observancia del cumplimiento de la propia Ley del Notariado, de los Reglamentos y demás disposiciones que de ella emanen a través de su Consejo, así como de ser el órgano de representación legal y actuar en defensa de los legítimos intereses de los Notarios del Estado, subordinados a los de la sociedad, a efecto de garantizarle la prestación de un servicio notarial competente, eficaz, digno y responsable.

La dirección, administración y representación del Colegio de Notarios del Estado está a cargo de un Consejo de Notarios, cuyas atribuciones se encuentran reguladas en el Artículo 212 de la Ley en los siguientes términos:

Artículo 212. Son atribuciones del Consejo de Notarios:

I. Auxiliar al Poder Ejecutivo del Estado en la vigilancia y cumplimiento de

esta ley y demás disposiciones relativas, promoviendo ante él las reformas a la legislación notarial y la que se vincule con ésta;

II. Fungir como órgano de representación y defensa de los legítimos intereses de los Notarios del Estado subordinados a los de la sociedad;

III. Coadyuvar en la práctica de visitas a las notarías de la entidad;

IV. Promover la cultura jurídica en general y en particular la de sus asociados, procurando la superación profesional del gremio, y su actualización;

V. Tomar las medidas para que la función notarial se preste bajo el criterio de eficiencia y observando los valores éticos;

VI. Resolver las consultas que le hicieren las autoridades y los Notarios, así como las diferencias que surjan entre éstos y los particulares respecto de las funciones que competan a este Colegio;

VII. Celebrar en representación de los Notarios del Estado, convenios de vigencia general para la prestación de servicios a los organismos de promoción de la vivienda y regularización de la tenencia de la tierra, así como el otorgamiento de disposiciones testamentarias;

VIII. Implementar los mecanismos necesarios para la prestación del servicio social notarial;

IX. Organizar, establecer y reglamentar para el mejor desempeño de la función notarial los órganos académicos y de investigación que estime convenientes, así como celebrar convenios con instituciones de educación superior para apoyar la actualización e investigación en materia notarial.

Para los efectos de lo establecido en el párrafo anterior, el Consejo de Notarios

deberá organizar cursos periódicos de actualización, procurando incluir en ellos temas novedosos que sean impartidos preferentemente por profesores universitarios, los cuales tendrán una duración mínima de veinte horas anuales, siendo obligatorios para todos los Notarios;

X. Expedir por conducto del Presidente y Secretario del Consejo, credenciales que acrediten a los integrantes del Colegio como Notarios en el Estado;

XI. Emitir su opinión sobre las quejas administrativas por presuntas infracciones a esta Ley;

XII. Participar en los exámenes de aspirante y de oposición a que se refiere la presente Ley;

XIII. Convocar a asambleas de asociados;

XIV. Delegar sus facultades en uno o varios consejeros;

XV. Elaborar sus estatutos y reglamento interno; y

XVI. Representar al Colegio como su apoderado general judicial y para actos de administración, así como para suscribir títulos de crédito y abrir cuentas de cheques y girar a cargo de las mismas, para lo cual gozará de las facultades generales y especiales que requieran poder o cláusula especial conforme a los tres primeros párrafos del Artículo 2207 del Código Civil del Estado de Jalisco y 9 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, así como conferir poderes y revocar los que hubiesen otorgado.

Las facultades para actos de dominio se reservan en forma exclusiva al Colegio de Notarios constituido en asamblea.

La facultad de abrir cuentas de cheques y girar contra las mismas, se entiende

también reservada al Presidente, Tesorero y Protesorero del Consejo, a quienes se les deberá facultar para ejercerlo conjunta o separadamente.

El órgano máximo del Colegio, sin embargo, es la *Asamblea de Notarios*, misma que se encuentra regulada por los Artículos 209 y 210 de la Ley del Notariado del Estado, por lo que en su caso y como se propone en este trabajo de investigación, ésta sería la instancia idónea para discutir, votar y aprobar las iniciativas de ley en el ramo del Derecho Notarial que deban ser presentadas ante el Poder Legislativo del Estado.

En lo relativo al campo de la investigación dentro del marco de las atribuciones del Colegio de Notarios, ésta se encuentra a cargo de un órgano técnico denominado Academia Jalisciense de Derecho Notarial, regulada en los Artículos 226 al 229 de la Ley del Notariado, y entre cuyos fines se encuentran:

- Constituir el órgano técnico permanente de investigación, consulta y opinión jurídica del Consejo de Notarios del Estado;

- Promover y difundir los valores de la actividad notarial;

- Realizar y promover los proyectos tendientes a la superación académica y deontológico de los Notarios;

- Emitir opinión al Consejo, respecto a las consultas escritas que les sean turnadas por éste;

- Participar en los diversos actos de índole académico;

- Colaborar con trabajos académicos y de investigación jurídica para su publicación;

- Promover la enseñanza del derecho notarial; así como, patrocinar y organizar

conferencias, cursos, jornadas o seminarios de derecho o técnica notarial y de temas afines.

Todo lo anterior permite advertir que el Colegio de Notarios del Estado de Jalisco, por excelencia e idoneidad, es la instancia especializada en materia de Derecho Notarial en la entidad, al agremiar en un solo organismo de colegiación, a todos los Notarios Públicos del Estado; contar con personalidad jurídica y patrimonio propios; además, entre sus fines se encuentra, específicamente, el mejoramiento general de la práctica de la función notarial, lo cual desde luego no puede ni debe excluirse su intervención en el aspecto legislativo; y máxime cuando de entre sus facultades se encuentran, la investigación, consulta y opinión a través del Consejo de Notarios y de la Academia Jalisciense de Derecho Notarial.

Por estas razones, sin lugar a duda alguna, el Colegio de Notarios como institución idónea, capaz y habilidosa, debe estar dispuesta por subordinación social atentos a la norma del Artículo 203 de la normatividad que lo rige, tener la facultad de presentar iniciativas de ley en materia de Derecho Notarial para abrirle paso a la sociedad civil y ser un actor más que pueda participar en el Proceso Legislativo en una continua mejora y actualización de las disposiciones legales que regulan la función de los Notarios Públicos en el Estado de Jalisco, de cara a las necesidades sociales de la comunidad a la cual sirven y se deben; y ser garante en la prestación de un servicio notarial competente, eficaz, digno y responsable conforme ordena el imperio del propio artículo invocado.

Capítulo III

La facultad del Colegio de Notarios para tener iniciativa de leyes en materia de Derecho Notarial como instrumento de democratización y mejora regulatoria en el Estado de Jalisco

En el presente capítulo se trata de abordar las distintas perspectivas de análisis, a partir de las cuales, es posible justificar la idoneidad y conveniencia de la adición constitucional que se propone en este trabajo; y sustentar la afirmación de que la misma, constituiría un instrumento de democratización y mejora regulatoria en nuestra entidad federativa desde las ópticas de la democratización político-social, de la función notarial, de la inmediatez y de la sociología, así como los beneficios prácticos que llevarían aparejados.

Democratización político-social

La primera perspectiva desde la cual resulta conveniente concederle al Colegio de Notarios del Estado de Jalisco la facultad de tener iniciativas de ley en materia de Derecho Notarial, es la político-social, al implicar un proceso de democratización del Sistema de Gobierno de la Entidad, mediante la inclusión de un nuevo actor social relevante e idóneo en esa rama del derecho, facultándolo para participar dentro del Proceso Legislativo.

En efecto, tal y como quedó precisado en el segundo capítulo de este trabajo, la inclusión de nuevos sujetos facultados para iniciar el Proceso Legislativo, amplía el proceso de democratización política-social si se tiene en cuenta que la democratización puede entenderse como la pluralidad de actores sociales en el

Proceso Legislativo para crear normas generales y abstractas eficaces y actuales.

Por lo tanto, la inclusión del Colegio de Notarios del Estado de Jalisco dentro del catálogo de entes constitucionalmente facultados para presentar iniciativas de ley en los asuntos de su ramo, implicaría una democratización del Proceso Legislativo en Jalisco porque esta inclusión gravita sobre un actor social idóneo para intervenir en la actualización de las normas del Derecho Notarial que le permite desenvolverse en forma competente, eficaz, digna y responsable en la aplicación de su quehacer cotidiano frente a la sociedad.[53]

Función notarial

Históricamente, la función de la escribanía no sólo se ha limitado a la autenticación de textos, sino que en realidad, los Notarios (como tales y en su antigua acepción de Escribanos) han revestido una importancia social específica que, curiosamente, se encuentra frecuentemente soslayada en la historia del derecho y las instituciones jurídicas.

> Los monjes enseñaron a leer y a escribir, y los Notarios leyeron y escribieron por los que no sabían; el Notario ha estudiado y laborado durante siglos, plasmando la vida en sus protocolos (...)[54]

En efecto, como un producto surgido de las necesidades sociales, los Notarios no solamente han sido custodios de la veracidad de los actos jurídicos y acontecimientos históricos, sino que su función se ha extendido a una serie de

53 Los Dilemas del Pluralismo Democrático: Autonomía versus control. Cfr. Dahl, Robert. Alianza Editorial, México, 1991.

54 El Notario Público y su función social, publicado en Podium Notarial. Ortega Solís, Adalberto. Revista del Colegio de Notarios del Estado de Jalisco, Número 2, 1990, pp. 23 y 24.

responsabilidades que, hoy por hoy, los colocan como uno de los ejes fundamentales de la vida jurídica en todos los sistemas de derecho, y particularmente en los países de corte latino como lo es México.

Así, el Notario asesora a las partes; interpreta su voluntad; redacta, lee y explica los instrumentos a quienes intervienen en los mismos; autoriza las escrituras en nombre del Estado; así como también custodia los documentos ante él depositados[55]; ello, sin pasar por alto la nada fácil tarea de cumplir la obligación que el Estado Mexicano le impone a los Notarios Públicos en el orden fiscal. Todo esto ha permitido que el Notariado Mexicano ocupe un lugar de especial privilegio y responsabilidad dentro del sistema jurídico en nuestro país, y en ese sentido, vale la pena retomar las palabras pronunciadas el 17 de Febrero de 1994 por el entonces Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, con motivo de la toma de protesta del Consejo del Colegio de Notarios del Distrito Federal:

El prestigio conseguido por su gremio es producto de la capacidad profesional y también de la unidad y responsabilidad que lo caracteriza. En la historia, México ha confiado en sus juristas para consolidar la estructura institucional del Estado y para canalizar civilizadamente las acciones y las diferencias en la vida cotidiana.

El Notario, identificado precisamente con el devenir de nuestro país, debe consolidar tradiciones y asegurar su presencia en el cambio.

La participación de gremios de elevada responsabilidad en el mantenimiento de nuestro Estado de Derecho, como es el de los Notarios, constituye un elemento vital para que México progrese con armonía y unidad. Así lo demuestra la labor que los Notarios han desempeñado en la tarea de regularizar la tenencia de la tierra y en su participación en apoyo de programas de vivienda

55 La Práctica del Derecho Notarial Vid. Ríos, Hellig, Jorge. Editorial McGrow-Hill, México, 1995, p. 25. Sobre estas funciones del Notario en nuestro Estado también pueden consultarse los Artículos 3º, 4º y 7º de la Ley del Notariado.

popular, entre otros. Es digno de destacarse su participación en los procesos de escrituración masiva, tanto de lotes como de vivienda; además, el testamento público simplificado viene a ser un instrumento de beneficio de los que menos tienen y más necesitan.[56]

El Notario no es -jamás lo ha sido- un simple observador pasivo del devenir histórico, y la función de la escribanía jamás se ha comprendido como una labor de mera transcripción de ideas en documentos tangibles.

Por el contrario, la naturaleza de la función notarial y las organizaciones que agremian a sus miembros, y ante la inmediatez de su oficio, exige que participe de manera activa en los cambios sociales de la realidad en la que vive, principalmente en los actos concretos en los que participa de manera directa, pero también en el entramado institucional que regula su función porque es el Notario quien lo conoce y aplica cotidianamente.

Así, se obtiene la base de que una de las funciones más relevantes del Notariado consiste en su participación activa para el mejoramiento social de la realidad en la que vive, de donde es inconcuso que una de las maneras más eficaces para cumplir dicha función, será permitirle una participación formal dentro de los procesos de creación de las normas jurídicas que regulan la práctica del oficio, dando con ello un cauce institucional efectivo para su vocación como actor social, lo que puede lograrse concretamente, otorgándole al Colegio de Notarios del Estado de Jalisco la facultad para formular iniciativas de ley en el ramo del Derecho Notarial.

56 Discurso, publicado en Notariado (Órgano de difusión del Colegio de Notarios del Distrito Federal). Salinas de Gortari, Carlos, Número 1, julio de 1994.

Inmediatez

Uno de los novedosos temas recurrentes en el ámbito del Derecho Parlamentario, ha sido el relativo a la necesidad de profesionalizar o especializar al Poder Legislativo. En buena medida, esto se debe a que en una época relativamente reciente, a partir del 6 de julio de 1997, el Poder Legislativo en México comenzó una necesaria etapa de replanteamiento al haber perdido por primera vez el Presidente de la República la mayoría absoluta en una de las Cámaras del Congreso de la Unión, que hasta entonces había funcionado prácticamente como una mera instancia de legitimación de las iniciativas presidenciales.

Actualmente, el Congreso de la Unión se ha convertido quizá en el actor político más importante del país, reintegrando a su función originaria de legislar ya emancipado de la imposición presidencialista, y esto ha conducido a un replanteamiento en cuanto a la manera de cómo realiza sus tareas.

Muchos pensadores clásicos han advertido la importancia que tiene el legislador en las comunidades políticas, así como la dificultad que reviste su función. Aristóteles, por ejemplo, opinó que *"el legislador debe llevar al corazón de todos el convencimiento de que el bien de la Patria es el bien de cada uno".*[57]

Juan Jacobo Rousseau, uno de los principales pensadores de la corriente contractualista, opinó que: *"Para descubrir las mejores reglas sociales que convienen a las naciones, sería preciso una inteligencia superior capaz de penetrar todas las pasiones humanas sin experimentar ninguna; que conociese a fondo nuestra naturaleza sin tener relación alguna con ella; cuya felicidad fuese independiente de nosotros y que por tanto desease ocuparse de la nuestra; en fin, que en el transcurso de los tiempos, reservándose una gloria lejana, pudiera trabajar en un*

57 Política, Libro Quinto, Capítulo V, Las letras, la gimnasia, la música y el dibujo como medios de educación. Aristóteles.

siglo para gozar en otro. Sería menester de dioses dar leyes a los hombres".[58]

En efecto, la tarea de legislar no es sencilla, ya que no basta con regular ciertas materias, sino que es necesario que la regulación sea adecuada, lo que muchas veces no se logra debido a un desconocimiento por parte de los legisladores de aspectos técnicos o especializados que se requieren para confeccionar disposiciones jurídicas pertinentes que las regulen. En este sentido, ni la Constitución Política Federal ni la de ninguna de los estados federados, contienen exigencias respecto a los conocimientos que deban tener aquellos ciudadanos que pretendan obtener un cargo como legislador.

De hecho, en la propia Asamblea Constituyente de 1916 se pretendió exigir que los legisladores supieran leer y escribir, pero dicha pretensión no prosperó ante el argumento de uno de los Diputados, quien dijo que dicho requisito sería una limitación inadecuada para un país como México, en donde la mayoría de los ciudadanos no sabían leer y escribir.[59]

Ante esa permisividad, las instancias legislativas en México están compuestas por personas con dispares rangos de instrucción, y entre quienes son profesionistas, los hay de todo tipo: abogados, médicos, ingenieros, contadores, arquitectos, etcétera; sin que pueda olvidarse el hecho de que contar con un título profesional, no necesariamente quiere decir que se tengan los conocimientos para legislar en todas las materias.

Si bien los conocimientos surgidos de la diversidad de las actividades del ser humano se enriquecen recíprocamente, lo más importante es que se cree una legislación idónea para cada una de las materias reguladas y no es conveniente

58 El Contrato Socia. Rousseau, Juan Jacobo. Editores Mexicanos Unidos, México, 2002, p. 77.
59 Comentario al Artículo 55 Constitucional, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Tomo IV). Barquin Álvarez, Manuel. Porrúa-UNAM, México, 2002, p. 47.

que las instancias legislativas improvisen en una tarea tan importante como lo es la creación de leyes.

Es cierto que la inclusión de organismos especializados en la facultad de tener iniciativas de ley, no sería propiamente una profesionalización del Poder Legislativo, habida cuenta de que por un lado, ello atentaría el principio de la libre representación popular, y por otro lado, dichas iniciativas serían finalmente discutidas, modificadas y aprobadas en su caso por los legisladores.[60]

Sin embargo, el hecho de que las iniciativas puedan provenir de actores sociales que cuentan con un nivel especializado y conocimiento teórico y práctico en una materia en particular, indudablemente resultaría una mejor calidad técnica en los dictámenes de las propuestas de comisiones, así como en los proyectos finales de las leyes que eventualmente se aprueben. Sobre este particular, vale la pena rescatar las palabras de Pablo Gómez Álvarez, Diputado federal en la LIX Legislatura, quien indicó que:

(…) tenemos un reglamento del siglo XIX, que dice que cuando una iniciativa se presenta, se turna a Comisión y ésta tiene cinco días para dictaminar; casi nunca se han usado esos cinco días y la inmensa mayoría de las iniciativas no son, digamos, dictaminadas, ni siquiera son discutidas en el seno de las Comisiones, porque en ellas no hay debate; cuando su partido ha llegado a la conclusión de que hay que apoyar un dictamen, entonces asisten y participan en la firma del dictamen que ya está hecho y esa es la función de la mayoría de los miembros de la legislatura (…) Evitar que se voten los proyectos en las Cámaras es la mejor forma para que los partidos y los políticos que están en el Congreso eludan tener que tomar posición; de esta manera no se sabe qué postura tienen ante una ley

60 En este sentido, cabe destacar que la herramienta que más ha sido propuesta para la profesionalización de las instancias legislativas en México es la eventual reelección de los legisladores, bajo el argumento de que éstos se van profesionalizando o especializando mediante el propio ejercicio de su función.

que está congelada, porque no se vota nunca, no se discute nunca y no se dice al respecto nada; éste es uno de los elementos del atraso del país.[61]

Ahora bien, en este tenor y bajo el contexto de un país como México, en donde la función notarial reviste una gran relevancia para la vida jurídica, es importante que las disposiciones legislativas que regulan la práctica de la función, sean las más adecuadas para que los Notarios puedan desplazarse con certeza, eficiencia y actualización en el marco de sus funciones como fedatarios de una gran parte de los hechos, actos y negocios jurídicos que componen el tráfico de las relaciones interpersonales de la sociedad.

Por ello, al permitirle a un actor social como es el Colegio de Notarios del Estado de Jalisco que tiene especialización y práctica en Derecho Notarial, la facultad de presentar iniciativas de leyes en su ramo, por esta vía puede coadyuvar eficazmente con las instancias legislativas para la construcción de una normatividad constantemente actualizada y con mayor razón si se toma en cuenta que ante la inmediatez que ineludiblemente existe frente a usuarios y personal de las dependencias públicas, el Notario mediante sus tareas cotidianas, es quien acumula la mayor cantidad de conocimiento práctico en cuanto a las situaciones concretas que se derivan o pueden derivarse de cada una de las disposiciones normativas que regulan la práctica de su oficio; de manera que es el Notariado Jalisciense quien mejor y oportunamente, puede participar en la renovación de la normatividad que lo regula.

61 Balance de la Cámara de Diputados, LVII Legislatura, en Martínez, Ifigenia (Coordinadora), El Nuevo Poder del Congreso en México. Teoría y práctica parlamentaria. Gómez Álvarez, Pablo. Porrúa-Partido de la Revolución Democrática, México, 2001, pp. 230 y 231.

Sociología

Por su posición, cotidianidad e inmediatez, es el Notario quien mejor puede identificar y darle un sentido jurídico a los fenómenos sociales que le subyacen en su oficio como fedatario público y por ello, la propuesta de este trabajo para que el Notariado Jalisciense, a través de su Colegio, tenga facultades de iniciativas de ley, abordando esta conveniencia desde el punto de vista sociológico.

Al efecto, etimológicamente el vocablo "sociología" tiene una composición híbrida, del latín: "socius", que significa "compañero"; y del griego: "logos", que es tratado. Este concepto fue introducido por Auguste Comte en la Lección 47 de su curso de Filosofía Positiva, aparecido en el año de 1838.

Comte, considerado por muchos como el fundador de la sociología, la define como: "el estudio positivo del conjunto de leyes fundamentales propias de los fenómenos sociales".[62] Definiciones posteriores del término, la determinan como la "ciencia que trata de las condiciones de existencia y desenvolvimiento de las sociedades humanas". Su concepto y extensión se discuten todavía, aunque ha predominado la corriente que la considera como una ciencia relativa al estudio del fenómeno social y sus leyes.

Read Bain y William L. Kolb subrayan la tendencia a considerar a la sociología como una "ciencia generalizadora que sistematiza todo el conocimiento científico producido por las otras ciencias sociales particulares".[63] Desde tal perspectiva, en la sociología encuentran su génesis tantas disciplinas como actividades de la naturaleza o del hombre existen y la forma en que las puede concebir, tales como: la organización, demografía, ecología, el derecho, mismas que a su vez, pueden subdividirse en ramas más especializadas como por ejemplo la criminología

62 Cours de Philosophie Positive (vol. 4, lec. 46). Comte, August. Schleicher, París, 1908. La primera edición de este curso se publicó en el año de 1839.
63 Dictionary of the Social Sciences. Kolb, A., The Free Press, Nueva York, 1969, p. 678.

social. Así, en la medida que progrese la división del trabajo en el seno de la sociología, será cada vez más una ciencia general y sistematizadora del saber.

La Sociología del Derecho es una rama de la sociología general que específicamente estudia el fenómeno del derecho no bajo el punto de vista normativo propio de la ciencia jurídica, sino como fenómeno social, esto es, como un fenómeno parcial de la sociedad humana, producto de sus relaciones y que han requerido un largo proceso para alcanzar el grado de individualización e institucionalización con que actualmente son conocidas.

Histórica y lógicamente, la Sociología del Derecho ha precedido a la sociología general, la cual recibió muchos de sus estímulos a través de la previa consideración científica del derecho, lo que se debe a la relación esencial en que éste se encuentra con respecto de la denominación político-social, por lo que todas sus cuestiones tienen que verse necesariamente involucradas en la ciencia política, que de acuerdo a F. Ayala[64], es el antecedente más claro e inmediato de la ciencia sociológica.

La Sociología del Derecho implica la posibilidad ontológica de que éste se convierta en objeto de un saber sociológico. Esto es posible por cuanto a que el derecho es algo que pertenece a la realidad social y ésta a su vez, es el objeto material y formal de la sociología.

La realidad social en su sentido más amplio comprende todas las formas y contenidos posibles de las relaciones interhumanas, aunque es conveniente precisar el concepto de lo social, no sólo como el cúmulo de rasgos comunes, sino como una forma específica y concreta de lo colectivo en la vida social, y que según la caracterización de Ortega y Gasset, consiste en un sistema de usos y vigencias impersonales que sustenta la realidad propia del derecho.

64 Tratado de Sociología (II). Lozada. Buenos Aires, 1947, p. 400.

Ontológicamente, el derecho es una forma de la vida social, y tiene sentido científicamente válido que es susceptible de convertirse en objeto de análisis para la consideración sociológica. En tanto fenómeno social, el derecho transcurre dentro de un determinado ámbito, al estar integrado en la vida social colectiva y ser una expresión de diversas representaciones; tiene todas las condiciones esenciales del hecho social, de modo que las instituciones, conceptos, sistemas y formas de aplicación jurídica son susceptibles de investigación como fenómenos de la realidad social.

La concepción más aceptada de la Sociología del Derecho fue postulada en el *Coloquio de Estrasburgo sobre método sociológico y derecho* celebrado en el año de 1956.[65] La mayoría de los participantes en dicho coloquio coincidieron en cuanto a que los problemas propios de la sociología jurídica moderna son tres:

- Primero, el relativo a las instituciones jurídicas de tiempos pasados.

- El segundo, el de la función o papel que tienen que desempeñar en la sociedad contemporánea las normas jurídicas, tanto de Derecho Público como privado;

- El tercero, referente al derecho en formación o en gestación.

Las indagaciones en torno al primer problema tendrían el sentido de reaccionar contra las tendencias formalistas de los historiadores del derecho, que frecuentemente se limitan al estudio de los textos legislativos, señalándose que han sido la mayoría de las veces exclusivamente los sociólogos y no los historiadores, quienes han realizado las aportaciones más decisivas al estudio de la historia de las instituciones jurídicas en su relación con la sociedad.

Las investigaciones sobre el segundo problema, que gravita sobre la

65 "Méthode sociologique et Droit", París, 1958.

función que tienen que desempeñar en la sociedad contemporánea las normas positivas del Derecho Público y Privado (las más importantes y las que en el futuro están llamadas a alcanzar mayor desarrollo), no pueden quedar sujetas al mero análisis y exposición teórica, sino que requieren del funcionamiento de centros de investigación concreta en los que puedan realizarse encuestas sobre la eficacia de las normas en todas las ramas del derecho: procesal, familiar, laboral, financiero, notarial, etcétera. Centros de este tipo existen como por ejemplo: "Institute for Judicial Administration" en los Estados Unidos de América, para la investigación sobre las mejores organizaciones de la magistratura; así como el "Centre de Sociologie du Droit et de la Justice", en Francia.

El tercer tipo de problemas encontrados en el coloquio, referente al derecho en formación o gestación, requiere el conocimiento exacto del derecho en la situación social presente, pero al mismo tiempo implica el conocimiento de los fines que se requieren alcanzar y los valores que se quieren realizar. Este carácter práctico en última instancia, de la sociología jurídica, fue especialmente integrado posteriormente en el Coloquio Internacional celebrado en Bruselas en el año de 1969, el cual señaló que es bueno que se hable de una Sociología del Derecho aplicado.

Por tanto, al Notariado Jalisciense no se le puede negar su lugar en el orden social porque es quien puede y debe tener la misión de determinar, describir y explicar los factores sociales que están tras las reglas jurídicas y los juicios de valor y representaciones de finalidad que son decisivos y causales respecto al nacimiento, existencia y desaparición de las normas del Derecho Notarial dado que ha estado, está y seguirá estando en un contacto perenne con la regularidad de los fenómenos sociales y de lo que se repite en ellos; y encontrar no lo singular e irrepetible, sino la conexión de causa y efecto dentro de los procesos sociales, su dependencia de factores económicos, geográficos, étnicos, religiosos, etcétera, para asistir eficazmente a las instancias legislativas en la construcción de normas adecuadas y constantemente actualizadas por la inmediatez frente a los usuarios y dependencias públicas en sus labores cotidianas que sirvan como verdaderas y oportunas herramientas de bienestar social, imperativas y coercibles.

Capítulo IV

Textos de las Reformas que se proponen

Constitución Política del Estado de Jalisco

Por las razones expuestas en el presente trabajo, se propone adicionar al Artículo 28 de la Constitución Política del Estado, la fracción VI para que su texto pudiera quedar en los siguientes términos:

Artículo 28. La facultad de presentar iniciativas de leyes y decretos, corresponde:

I. A los Diputados;

Es obligación de cada Diputado formular y presentar al menos una iniciativa de ley dentro del tiempo que dure su ejercicio;

II. Al Gobernador del Estado;

III. Al Supremo Tribunal, en asuntos del ramo de justicia;

IV. A los Ayuntamientos, en asuntos de competencia municipal; y

V. A los ciudadanos inscritos en el Registro Nacional de Ciudadanos correspondiente al Estado, cuyo número represente cuando menos el .5 por ciento del total de dicho registro, mediante escrito presentado en los términos y con las formalidades que exija la ley de la materia.

Las iniciativas presentadas conforme a esta fracción, deberán ser dictaminadas dentro del término de dos meses, contados a partir del día en que hubieren sido turnadas por el pleno a la comisión correspondiente.

VI. Al Colegio de Notarios del Estado de Jalisco, en asuntos del ramo de Derecho Notarial.

Ley del Notariado del Estado de Jalisco

Así mismo, y toda vez que también resultaría necesario reglamentar la manera en la que el Notariado Jalisciense, a través de su Colegio, ejercerá su facultad de iniciativa de ley, se propone reformar el Artículo 209 de la Ley del Notariado del Estado de Jalisco, adicionándole un párrafo para que su texto quedara como sigue:

Artículo 209. La Asamblea de Notarios constituye el órgano supremo del Colegio de Notarios, la que tratándose de primera convocatoria funcionará válidamente con la asistencia de la mayoría simple de sus integrantes, mientras que en segunda convocatoria, la que podrá celebrarse en la misma fecha cuando menos, media hora posterior a la señalada para la primera, salvo lo dispuesto en la parte final del Artículo 210 de esta ley, serán válidos sus acuerdos, cualquiera que sea el número de asistentes.

En ambos casos las resoluciones se tomarán por mayoría simple de los miembros presentes; y en caso de empate, el Presidente tendrá voto de calidad.

Las iniciativas de leyes en el ramo de Derecho Notarial a que refiere la fracción VI del Artículo 28 de la Constitución Política del Estado de Jalisco deberán ser discutidas, votadas y aprobadas por mayoría relativa de las dos terceras parte de los asistentes a la Asamblea del Colegio de Notarios.

Igualmente y para cuando la Asamblea del Colegio de Notarios llegue a aprobar una iniciativa de ley, sería necesario hacerla llegar al Poder Legislativo del Estado para que la misma se turne a comisiones y quede sometida al resto del Proceso Legislativo, motivo por el cual, también resulta menester proponer que se reformara el Artículo 213 de la Ley del Notariado del Estado de Jalisco, agregando la fracción IX y recorriendo el orden secuencial de la última fracción, para que su texto quedara como sigue:

Artículo 213. Son facultades del Presidente del Consejo de Notarios, o de quien haga sus veces:

I a VIII. (…)

IX. Presentar ante el Congreso del Estado de Jalisco las iniciativas de leyes en el ramo de Derecho Notarial que hubiesen sido aprobadas en los términos del Artículo 209 de la presente ley; y

X. Las demás que le confieran la Asamblea de Notarios y el Reglamento Interno del Consejo.

Por último, debido a la importancia especializada que implica la Academia Jalisciense de Derecho Notarial en el tema de la investigación académica para la gestación de iniciativas de ley en el ramo del Derecho Notarial, también se propone reformar el Artículo 228 de la Ley del Notariado del Estado de Jalisco, para adicionarle la fracción IX y que su texto quedara como sigue:

Artículo 228. La Academia Jalisciense de Derecho Notarial tendrá como objetivos:

I a VIII (…)

IX. Promover la mejora oportuna del Derecho Notarial en el Estado de Jalisco mediante trabajos de investigación que contengan propuestas de iniciativas de ley en los términos del Artículo 209 del presente ordenamiento; pudiendo además emitir su opinión escrita dentro del término de 30 días naturales contados a partir del siguiente al en que la reciban, sobre las que no hayan sido elaboradas por miembros de la Academia y siempre que así se lo solicite el Consejo.

Conclusiones

En este trabajo de investigación estimo que ha quedado resuelta la cuestión acerca de por qué y cómo debe ser adicionada una fracción al Artículo 28 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, con la finalidad de otorgarle al Colegio de Notarios la facultad de presentar iniciativas de leyes en el ramo del Derecho Notarial. Por ello, en resumen y síntesis de lo expuesto en este estudio, es dable lanzar los siguientes postulados:

En cuanto a la función democrática de la iniciativa de ley en el Gobierno Republicano, la inclusión de nuevos actores facultados como el Colegio de Notarios del Estado de Jalisco para presentar iniciativas de ley, equivale a un proceso de democratización del sistema político porque abre paso a la sociedad civil para participar en la toma de decisiones colectivas. Esta aseveración, encuentra sustento en los capítulos en que se analizó el desarrollo histórico de la función que ha tenido la facultad de iniciativa de ley en los sistemas republicanos, así como en la evolución constitucional de México.

Hoy en día, y desde la perspectiva del Derecho Comparado, se advierte que entidades federativas como Baja California Norte, Campeche, Coahuila, Hidalgo, Jalisco, Sinaloa, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas, han evolucionado positivamente al conferir facultades de presentar iniciativa de ley a otros actores sociales y políticos en el ámbito de sus respectivas materias o competencias, tales como derecho electoral, procuración y administración de justicia y derechos humanos.

Por otra parte, y por cuanto hace al Colegio de Notarios del Estado de Jalisco, se ha visto que es el organismo idóneo para presentar iniciativas de ley en materia de Derecho Notarial, puesto que además de la madurez institucional que ha desarrollado a lo largo de su historia, también tiene la vocación legal de fungir como el órgano de representación y actuar en defensa de los legítimos intereses

de los Notarios del Estado, subordinados desde luego, a los de la sociedad, con la que mantiene un permanente y cotidiano contacto que garantizaría la prestación de un servicio notarial actualizado, competente, eficaz, digno y responsable.

A su vez, y en cuanto a la idoneidad de la reforma que se propone, en el presente trabajo se ha analizado que facultar al Colegio de Notarios del Estado de Jalisco para tener el derecho de presentar iniciativa de ley en materia notarial, constituiría un elemento de democratización y mejora regulatoria desde las siguientes ópticas:

Desde la óptica de la democratización político-social, al estarse aumentando el número de entes facultados para presentar iniciativas de ley, se aumentan los espacios de realización democrática de la sociedad civil para participar en la toma de decisiones colectivas en un Gobierno Republicano que ha alcanzado solvencia y madurez en un Estado de derecho.

Por su parte, y desde la perspectiva de la función notarial, se permitiría la participación formal del Notario dentro de los procesos de creación de las normas jurídicas que regulan la práctica de su oficio, dando con ello un cauce institucional efectivo para su vocación como actor social.

En lo relativo a la inmediatez que ineludiblemente existe frente a usuarios y personal de las dependencias públicas, por virtud de este principio, el Notario mediante sus tareas cotidianas, es quien acumula la mayor cantidad de conocimiento práctico en cuanto a las situaciones concretas que se derivan o pueden derivarse de cada una de las disposiciones normativas que regulan la práctica de su oficio.

Por último, y en torno a la perspectiva de la sociología, el Notariado Jalisciense puede y debe tener la misión de determinar, describir y explicar los factores sociales que están tras las reglas jurídicas y los juicios de valor que son decisivos y causales respecto al nacimiento, existencia y desaparición de las normas del Derecho

Notarial porque ha estado, está y seguirá estando en un contacto perenne con los actos jurídicos y la regularidad de los fenómenos sociales y de lo que se repite en ellos; al grado que puede encontrar, no lo singular e irrepetible, sino la conexión de causa y efecto dentro de los procesos sociales, su dependencia de factores económicos, geográficos, étnicos, religiosos, etcétera, y asistir eficazmente a excitar la instancia legislativa para edificar normas adecuadas y constantemente actualizadas que sirvan como verdaderas y oportunas herramientas de bienestar social, imperativas y coercibles.

Por todo lo anterior, me permito postular como corolario y propuesta de esta investigación, las siguientes conclusiones:

1. Incluir a nuevos sujetos facultados para iniciar el Proceso Legislativo como acto de democratización política que abre paso al dinamismo del derecho, de manera que la sociedad permite extender la facultad de iniciativa de ley a un número más amplio de actores sociales especializados en el Derecho Notarial.

2. Desde el Derecho Comparado, si bien otros Estados de la República Mexicana han conferido la facultad de iniciativa de ley a organismos públicos autónomos como en Campeche, Coahuila, Tlaxcala, y Veracruz; e incluso a los grupos legalmente organizados como el caso de Sinaloa; la reforma que se propone para Jalisco, sería inédita por tratarse de la primera Entidad Federativa en facultar de modo expreso al Colegio de Notarios, para que como ente idóneo, participe activamente en el mejoramiento oportuno del Derecho Notarial.

3. La historia, configuración y atribuciones legales vigentes del Colegio de Notarios del Estado de Jalisco, con 157 años de presencia institucional, lo colocan como el organismo especializado en la materia para tener facultades de presentar iniciativas de ley en el ramo del Derecho Notarial.

4. Involucrar al Notariado Jalisciense en una función relevante de participar

activamente en el bienestar social, dado que asistiría eficazmente a excitar la instancia legislativa para edificar normas adecuadas y constantemente actualizadas que sirvan como verdaderas y oportunas herramientas de bienestar social, imperativas y coercibles, que regulan la práctica de su oficio.

5. Aprovechar la inmediatez del Notariado Jalisciense que frente a los usuarios y dependencias públicas tiene en sus labores cotidianas, para una constante y oportuna actualización del orden jurídico notarial y no perder una de las virtudes torales de cualquier norma de derecho, que resulta ser la existencia y aplicación oportuna de la misma.

6. Independizar la participación del Colegio de Notarios del Estado de Jalisco en la renovación y actualización de las normas del Derecho Notarial, con respecto de las vicisitudes de la voluntad y ánimo político de las administraciones y legislaturas en funciones, a los cuales ha estado sujeta, con excepción del caso destacado del Gobernador Francisco Medina Ascensio, quien tuvo a bien formar una comisión investigadora y revisora especial e invitar al Colegio de Notarios a participar en el proyecto de lo que a la postre sería la Ley del Notariado de 1966.

¡Al Notariado, no se le debe negar su lugar en el orden social!

COLEGIO DE NOTARIOS
DEL ESTADO DE JALISCO