

Silao de la Victoria, Guanajuato, a 23 veintitrés de febrero de 2022 dos mil veintidós.

RESOLUCIÓN correspondiente al recurso de reclamación Toca **571/21 PL**, interpuesto por el autorizado del Secretario del Gobierno del Estado de Guanajuato, en contra de la sentencia dictada por el Magistrado de la Segunda Sala, mediante la cual se decretó la nulidad de la resolución impugnada.

TRÁMITE

I. Interposición. El 22 veintidós de octubre de 2021 dos mil veintiuno, fue presentado el recurso de reclamación por quien se señala en el proemio de esta resolución.

II. Admisión. Mediante acuerdo emitido el 18 dieciocho de noviembre de la pasada anualidad, se admitió a trámite el recurso, designándose como ponente al Magistrado de la Primera Sala.

III. Turno. El 4 cuatro de enero de 2022 dos mil veintidós, se tuvo a la parte actora; al Gobernador del Estado; al Coordinador de la Función Notarial; al Director del Periódico Oficial; a la Coordinadora de Archivo General de Notarías; y al Director General de Registros Públicos de la Propiedad y Notarías, por no desahogando la vista concedida, y se ordenó remitir los autos al ponente.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. El Pleno de este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato es competente para conocer y resolver el presente recurso, de conformidad con los artículos 81 de la Constitución Política del Estado de Guanajuato, 25, fracción III, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato; así como por lo previsto en los numerales 308, fracción II, 309, 310 y 311 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato.

SEGUNDO. Procedencia. De las constancias del toca se advierte que el recurso se interpuso oportunamente y que se reunieron los requisitos legales previstos para su procedencia.

TERCERO. Transcripción de la expresión de agravios. El autorizado del Secretario de Gobierno invoca textualmente lo siguiente:

«**PRIMERO.** ...Causa agravio la resolución que se impugna (...) la Sala resolutora incurre en una indebida e ilegal aplicación del artículo 208 fracción I, incisos a, b, c, d, e y f del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa (...), el cuál fue aplicado de manera "supletoria" a la Ley del Notariado par el Estado de Guanajuato. Asimismo me agravia la inexacta aplicación del artículo 118 de la ley referida; por las razones que a continuación se exponen:

Para la aplicación supletoria de una norma respecto de otra, no basta que el ordenamiento legal a suplir establezca expresamente esa

posibilidad, indicando la ley o norma que puede aplicarse supletoriamente; ni tampoco basta que la ley a aplicarse supletoriamente o, aun estableciéndolas, no las desarrolle o las regule deficientemente. Para que opere la supletoriedad de una norma frente a la otra nuestro máximo Tribunal (...) ha sostenido que también debe concurrir, forzosamente y necesariamente, además de los mencionados, otros requisitos los cuales son: Que esa omisión o vacío legislativo haga necesaria la aplicación supletoria de la norma para solucionar la controversia o el problema jurídico planteado, sin que sea válido atender a las cuestiones jurídicas que el legislador no tuvo intención de establecer en la ley a suplir; y que, además, las normas aplicables supletoriamente no contraríen el ordenamiento legal a suplir, sino que sean congruentes con sus principios y con las bases que rigen específicamente la institución del que se trate.

Esto ha sido sostenido por la Segunda Sala (...) «SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE» (...) Siguiendo con el criterio jurisprudencial, si bien es cierto, que el artículo 133 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa (...), se establece que, los procedimientos administrativos especiales creados y regulados como tales por otros ordenamientos, se regirán supletoriamente por el citado Código, cuando la ley que los regula no prevea la supletoriedad de otro ordenamiento, también lo es que dicha Ley sí contempla la cuestión jurídica en análisis, que el a quo pretende sea regulado supletoriamente.

Es decir, el objeto o alcance de la orden de visita erróneamente el H. Magistrado de origen funda la sentencia que se combate en un precepto del Código de la materia, cuando los requisitos que establece ese supletoriedad, no son requisitos establecidos en la Ley del Notariado para el Estado de Guanajuato, por lo que, no se justifica la aplicación del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa (...), pues la Ley del Notariado para el Estado de Guanajuato **que regula el procedimiento especial de inspección y vigilancia de la función notarial, existe disposición expresa sobre los requisitos que debe reunir la orden** y en ese sentido, la citada Ley regula de manera clara, completa y precisa la cuestión abordada por lo que no existe necesidad de acudir a la ley general como lo es el Código de la Materia, toda vez

que, no hay ausencia de reglamentación legislativa en la materia concreta; esto es, no hay una omisión o deficiencia de previsión en el texto de la ley especial, de la regulación sobre las ordenes de visita, luego entonces, no hay obligación de emplear técnicas sustitutivas como la supletoriedad del Código multicitado (...)

SEGUNDO. La (...) Sala (...) violentó los principios de congruencia y exhaustividad que rigen las sentencias (...) debe agotar en forma pormenorizada y cuidadosa cada uno de los planteamientos hechos por la partes, en el caso la demanda de nulidad (causa petendi), la contestación de la demanda y la propia resolución materia de análisis en juicio de nulidad, es decir, la resolución emitida en el procedimiento de responsabilidad notarial (...) haciendo pronunciamiento en las consideraciones sobre los hechos (...) en el caso concreto (...) determina la nulidad (...) por la sola circunstancia de que, en síntesis, la orden de visita supuestamente no cumplió con los requisitos que establece un artículo del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa (...), vulneró el principio de exhaustividad, pues no se ocupa de las acciones totales e integrales que se plasman en la resolución impugnada (...) debe conservarse el acto administrativo (...) por ser de interés público la función notarial y su ejercicio honesto, con respecto a la legalidad en todos los actos notariales, dado que si esto no es así, **los particulares que ocurren a solicitar sus servicios estarán en grave riesgo de ser objeto de actuaciones ilegales, que les afecten su patrimonio, sus derechos o disposiciones de voluntad de terceros.** (...) En síntesis la responsable no fijó en la resolución combatida en forma clara y precisa los puntos controvertidos tanto en la demanda de nulidad, la contestación y los que se desprenden de la propia resolución emitida en el procedimiento de responsabilidad notarial, donde se impuso como sanción la revocación del Fiat...

TERCERO. La resolución (...) transgrede el principio de suplencia de la queja, y que no se colman el caso que nos ocupa ninguno de los supuesto de la suplencia de la queja (...) se dicta en contravención a los dispuesto en el artículo 298 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa (...) pues se excede en señalar defensas no alegadas por la parte actora y trasgredir el principio de suplencia de la queja, ya

que no se colmaron en el caso que no ocupa ninguno de los supuestos previstos de la suplencia...

CUARTO. Contrario a lo señalado por el a quo en la sentencia, la orden de visita no forma parte del procedimiento que culminó con la resolución administrativa que impuso la sanción de revocación del Fiat, pues el citado procedimiento no comienza con la orden de visita y su notificación relativa, sino con la notificación del acuerdo que califica la visita respectiva en la que se ordena aperturar el procedimiento para imponer sanciones, tal como se desprende del artículo 126 de la Ley del Notariado para el Estado de Guanajuato, tan así es que no siempre la calificación de una visita culmina con la apertura del citado procedimiento; por lo que no existe razón para aceptar que la orden pueda ser cuestionada como parte del procedimiento citado en función y con motivo de la emisión de la resolución aludida, de lo que se advierte que dicha impugnación es extemporánea y es improcedente al tratarse de un acto firme...»

CUARTO. Antecedentes. Previo al estudio de los agravios expuestos por el recurrente, es oportuno relatar los antecedentes del presente asunto:

1. *****, presentó demandada de nulidad en contra de la resolución emitida en el procedimiento administrativo de responsabilidad notarial número ***** el 20 veinte de enero de 2020 dos mil veinte, por Secretario de Gobierno del Estado de Guanajuato.

2. El proceso le tocó conocerlo y resolverlo al Magistrado de la Segunda Sala de este Tribunal, quien **decretó la nulidad total** de la resolución dictada en el procedimiento administrativo de responsabilidad notarial número*****.

3. Ante ese panorama, quien representa al Secretario de Gobierno del Estado de Guanajuato, presentó recurso bajo los agravios transcritos en el considerando que antecede.

QUINTO. Estudio. Los **agravios**, se analizarán en forma diversa a la que fueron planteados. Ello, de conformidad con lo establecido en la jurisprudencia del rubro: **CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PROCEDE SU ANÁLISIS DE MANERA INDIVIDUAL, CONJUNTA O POR GRUPOS Y EN EL ORDEN PROPUESTO O EN UNO DIVERSO**¹.

En el **tercero de sus agravios** en esencia señala quien recurre, que la resolución controvertida es violatoria del artículo 298 del Código de Materia, pues se excede en señalar defensas no alegadas por la parte actora y trasgredir el principio de suplencia de la queja, ya que no se colmaron en el caso alguno de los supuestos previstos de la suplencia.

Este Pleno considera **infundado** el agravio antes mencionado, en virtud de las siguientes consideraciones jurídicas:

Como premisa primigenia, se afirma que es deber de todo Juzgador interpretar integralmente la demanda interpuesta vinculándola con sus anexos, determinando el verdadero sentido de su autor, incluso ante sus eventuales imprecisiones o ambigüedades, armonizando así los datos

¹ Tribunales Colegiados de Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta novena época, Tesis VI.2o.C. J/304, p. registro 167961.

presentados para dotar a las partes de una tutela jurisdiccional efectiva.

Lo anterior, no presupone que se esté en presencia de una suplencia de la queja, antes bien el Juzgador actúa en un sano ejercicio de interpretación integral para esclarecer los hechos y los puntos controvertidos por las partes.

Sirve de sustento a tal determinación interpretativa, la Jurisprudencia de rubro y texto siguientes:

«DEMANDA. COMO ACTO JURÍDICO ES SUSCEPTIBLE DE INTERPRETACIÓN INTEGRALMENTE. Es legal una sentencia cuando su dictado no se aparta de los hechos constitutivos de la controversia, sino que se apoya en una debida interpretación del escrito inicial de demanda, ocurso, que como cualquier otro acto jurídico es susceptible de interpretación cuando existen palabras contrarias. **La interpretación de la demanda debe ser integral, a fin de que el juzgador armonice los datos en ella contenidos y fije un sentido que sea congruente con los elementos que la conforman, lo que se justifica plenamente, en virtud de que se entiende que el Juez es un perito en derecho, con la experiencia y conocimientos suficientes para interpretar la redacción oscura e irregular, y determinar el verdadero sentido y la expresión exacta del pensamiento de su autor** que por error incurre en omisiones o imprecisión, tomando en cuenta que la demanda constituye un todo que debe analizarse en su integridad por la autoridad a efecto de dilucidar las verdaderas pretensiones sometidas a litigio².»

Énfasis añadido.

² Época: Novena; Registro: 171800; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Jurisprudencia; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXVI, agosto de 2007; Materia(s): Común; Tesis: I.3o.C.J/40; Página: 1240.

Además, es ilustrativa por su exacta analogía con el tema en discernimiento, la tesis que se cita a continuación:

«ACCIÓN. EL JUZGADOR DEBE INTERPRETAR EL ESCRITO DE DEMANDA EN ARMONÍA CON LAS PRUEBAS Y ANEXOS EN QUE SE SUSTENTA. Este tribunal ha establecido mediante criterio jurisprudencial (I.3o.C. J/40) de rubro: "DEMANDA. COMO ACTO JURÍDICO ES SUSCEPTIBLE DE INTERPRETACIÓN INTEGRALMENTE.", que de existir en el escrito de demanda palabras contrarias, el juzgador debe realizar una interpretación integral de la demanda para armonizar los datos en ella contenidos y fijar un sentido que sea congruente con los elementos que la conforman, a efecto de dilucidar las verdaderas pretensiones sometidas a litigio. Ahora, en una nueva reflexión, se debe establecer que para una debida integración de la acción no basta con que el juzgador realice una interpretación del contenido del escrito de demanda, sino que ésta se debe armonizar con las pruebas y anexos a la misma, al constituir la demanda y los documentos fundatorios de la acción un todo, de tal forma que si de los documentos anexos se desprende que alguno de los datos asentados en la demanda son incorrectos o inexactos, debido a un mero error mecanográfico, se resuelva sobre la acción efectivamente planteada. Sin que se pueda considerar que con dicha actuación se deje en estado de indefensión a la parte demandada, en virtud de que a ésta se le emplaza con la copia no sólo del escrito inicial de demanda sino también de las pruebas y anexos a la misma³.»

Bajo lo anterior, tenemos que la demandada de nulidad deberá estudiarse en su conjunto y no de manera aislada, aunque no guarde apego estricto a un silogismo, ya que basta con que se exprese con claridad la causa de pedir, señalándose cuál es la lesión o agravio que el justiciable estima le causa perjuicio, para que deba analizarse, pues de

³ Época: Décima; Registro: 160468; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Tesis: Aislada; Fuente: Semanario Judicial de la Federación; Libro IV, enero de 2012, tomo 5; Materia(s): Civil; Tesis: I.3o.C.1009 C (9a); Página: 4282.

no hacerse así, se violaría en su perjuicio los derechos establecidos en los ordinales 14, 16 y 17 de nuestra Constitucional general y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁴.

Así, contrario a lo que argumenta la autoridad recurrente, del proceso de origen se advierte que *****, en el tercero de los conceptos de impugnación señaló que la orden de visita *****, emitida por el –entonces– Secretario de Gobierno, no se expresa el objeto de la misma, tal como lo establece en el artículo 118 en sus fracciones de la I a la X, así como el último párrafo de la Ley del Notariado para el Estado de Guanajuato.

En esta línea de pensamiento, se concluye que el agravio antes mencionado es infundado, en principio como ya

⁴ El artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), en su apartado 1, refiere en lo conducente que toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los Jueces o Tribunales competentes, que lo ampare contra actos que violen sus derechos reconocidos por la Constitución, la ley o la propia convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales. Dicho artículo es de aplicación obligatoria en términos de lo dispuesto en los artículos 1 y 133 de nuestra Carta Magna. Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, considera que: « (...) para que el Estado cumpla lo dispuesto en el artículo 25 de la Convención no basta con que los recursos existan formalmente, sino que es preciso que tengan efectividad en los términos de aquel precepto. Dicha efectividad supone que, además de la existencia formal de los recursos, éstos den resultados o respuestas a las violaciones de derechos reconocidos, ya sea en la Convención, en la Constitución o por ley. La Corte ha reiterado que dicha obligación implica que el recurso sea idóneo para combatir la violación, y que **sea efectiva su aplicación por la autoridad competente**. En ese sentido, no pueden considerarse efectivos aquellos recursos que, por las condiciones generales del país o incluso por las circunstancias particulares de un caso dado, resulten ilusorios. Ello puede ocurrir, por ejemplo, cuando su inutilidad haya quedado demostrada por la práctica o por cualquier otra situación que configure un cuadro de denegación de justicia». Énfasis añadido. Véase **Caso Usón Ramírez vs. Venezuela**. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2009 dos mil nueve. Páginas 35, 36 y 37. Consultable en el sitio electrónico oficial de la CIDH: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_207_esp.pdf

se mencionó es obligación de todo juzgador analizar de manera integral la demanda que presenten los justiciables; de igual forma se advierte que contrario a lo que arguye la autoridad que hoy recurre, el Magistrado de la Segunda Sala en la sentencia materia de debate no suplió la queja, pues, analizó el tercero de los concepto de impugnación que hizo valer la parte actora.

En el **cuarto agravio** aduce quien recurre que la causa perjuicio la resolución, pues, contrario a lo señalado por el Magistrado, la orden de visita no forma parte del procedimiento que culminó con la resolución administrativa, ello en virtud éste no comienza con la orden de visita y su notificación relativa, afirma que inicia con la notificación del acuerdo que califica la visita respectiva en el que se ordena iniciar el procedimiento para imponer sanciones por responsabilidad notarial, tal como se desprende del artículo 126 de la Ley del Notariado para el Estado de Guanajuato, finalmente señala que controvertir en el proceso administrativo la orden en comento, resulta extemporánea y por lo tanto improcedente al tratarse de un acto que ya está firme.

Este Pleno considera **infundado** el agravio antes mencionado, en virtud de las siguientes consideraciones jurídicas:

Como puede advertirse de la segunda sección de la Ley del Notariado para el Estado de Guanajuato, **la orden de visita es el instrumento iniciar una inspección general en las notarías**, con la cual se pretende verificar el cumplimiento de las obligaciones que por su actividad deben cumplir los notarios públicos, la cual es el **antecedente –en caso de no cumplir con las obligaciones notariales en la forma y términos de la Ley respectiva– para dar inicio al procedimiento para imponer sanciones por responsabilidad notarial**, por ello, contrario a lo que aduce quien recurre, el justiciable puede controvertir la orden de visita, hasta que se dicte la resolución correspondiente, pues cuando se ordena la misma aun no le causa perjuicio.

Ello, pues es necesario que el acto o resolución impugnado irroque una lesión a la esfera jurídica del justiciable, de manera definitiva; cuestión que no ocurre cuando los efectos del acto o resolución, aun cuando sean de carácter individual, resultan ser indirectos y que, para llegar a producir una afectación de manera directa, inmediata y real, es necesaria la expedición de una decisión ulterior que les otorgue definitividad, ésta última con el propósito de resolver de manera determinante la cuestión suscitada y cerrar la instancia administrativa. Esclarece lo anterior, la tesis cuyo rubro y texto señalan:

«RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS IMPUGNABLES A TRAVES DEL JUICIO DE NULIDAD, CARACTERISTICAS DE LAS. Las resoluciones definitivas que pueden impugnarse ante las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación, en términos del artículo 23 de su ley orgánica, son aquellas mediante las cuales la

autoridad administrativa define o da certeza a una situación legal o administrativa; de tal forma que quedan fuera de esa posibilidad aquellos otros actos a través de los cuales la autoridad administrativa solamente opina o solicita opinión, consulta o propone, investiga, constata o verifica hechos o situaciones sin decidir ni resolver la cuestión suscitada. No es óbice para lo anterior que el artículo 220 del Código Federal de Procedimientos Civiles, establezca que son resoluciones todos los decretos, autos y sentencias, pues dicha disposición se refiere nada más a las de carácter judicial, que son de naturaleza distinta a la de las resoluciones administrativas⁵.»
Subrayado añadido.

Entonces, los actos intraprocesales emitidos antes y durante un procedimiento administrativo –como actos que no ponen fin al mismo– no constituyen resoluciones definitivas, lo que implica que el proceso administrativo dichos se actos son improcedente, si se impugnan de forma autónoma o destacada, pues al tratarse de actuaciones dictadas dentro de actos procedimentales, no generan por sí mismos afectación inmediata e irreparable al particular, pues aún no sabe si será sancionado.

Por ello, como ocurrió en la especie hasta que se dicte la resolución definitiva y que trae aparejada como en el caso la imposición de una sanción⁶ se pueden hacer **valer todas las violaciones cometidas durante el procedimiento**, es decir, **aquellas cometidas en los actos que le anteceden**. Al efecto, es aplicable por símil o analogía al caso concreto, la jurisprudencia intitulada: «**PROCEDIMIENTOS EN FORMA DE**

⁵ Tesis sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, correspondiente a la Octava Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, Marzo de 1991 mil novecientos noventa y uno, visible a página 206.

⁶ Consistente en la sanción administrativa de revocación del fiat.

JUICIO SEGUIDOS POR AUTORIDADES DISTINTAS DE TRIBUNALES A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 114, FRACCIÓN II, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE AMPARO. SU CONCEPTO COMPRENDE TANTO AQUELLOS EN QUE LA AUTORIDAD DIRIME UNA CONTROVERSIA ENTRE PARTES CONTENDIENTES, COMO LOS PROCEDIMIENTOS MEDIANTE LOS QUE LA AUTORIDAD PREPARA SU RESOLUCIÓN DEFINITIVA CON INTERVENCIÓN DEL PARTICULAR.⁷»

No debemos olvidar que la orden de visita debe cumplir con todas las formalidades de un acto de molestia, pues de su resultado, es que la unidad administrativa, inicia el procedimiento de responsabilidad, por ello, desde su emisión ésta debe generar certeza jurídica en el justiciable, sin que haya la menor duda respecto a la confección, la cual debe contener los elementos esenciales que todo orden de visita debe contener, y ser emitida por una por la autoridad competente.

Esto es, la orden de visita constituye indudablemente un acto de autoridad administrativa, concretamente en el caso, ya que ella entraña una manifestación unilateral y externa de voluntad, en la que se expresa la decisión del Secretario de Gobierno que la emite para introducirse a través de sus inspectores en las en las oficinas de la notaría designada en la orden; la cual es un acto jurídico permitido por de manera específica en la Ley del Notariado para el Estado de Guanajuato, cuando tenga como finalidad cerciorarse que las notarías funcionen con regularidad y con sujeción a lo dispuesto en la Ley en comento, su reglamento

⁷ Tesis 2a./J. 22/2003, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XVII, abril de 2003 dos mil tres, visible a página 196 Registro digital 184435.

y demás disposiciones aplicables; sin embargo, la legalidad de la orden como de la visita misma se encuentran sujetas a reglas que establece no solo la Ley del Notariado para el Estado de Guanajuato, también la Carta Magna la cual dispone claramente en el artículo 16 que las visitas domiciliarias deben ser emitida por escrito, por autoridad competente y constar el fundamento legal así como el motivo por el cual se expide.

Los **agravios primero y segundo**, se analizarán en forma conjunta al encontrarse relacionados. Ello, de conformidad con lo establecido en la jurisprudencia del rubro: **CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PROCEDE SU ANÁLISIS DE MANERA INDIVIDUAL, CONJUNTA O POR GRUPOS Y EN EL ORDEN PROPUESTO O EN UNO DIVERSO**⁸.

En esencia señala quien recurre que la sentencia de origen le causa perjuicio, pues el Magistrado de la Segunda Sala, no debió aplicar el artículo 208 fracción I, incisos a, b, c, d, e y f del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, de manera «supletoria» a la Ley del Notariado para el Estado de Guanajuato, resultando así inexacta la aplicación del artículo 118 de la Ley referida; arguye que no es procedente la supletoriedad, porque no basta que el ordenamiento legal a suplir establezca expresamente esa posibilidad, indicando la ley o norma que puede aplicarse supletoriamente; ni tampoco basta que la Ley a aplicarse supletoriamente o, aun estableciéndolas, no las desarrolle o las regule

⁸ Tribunales Colegiados de Circuito, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta novena época, Tesis VI.2o.C. J/304, p. registro 167961.

deficientemente, en su consideración para que opere la supletoriedad de una norma frente a la otra es necesario esa omisión o vacío legislativo haga necesaria la aplicación supletoria de la norma para solucionar la controversia o el problema jurídico planteado, sin que sea válido atender a las cuestiones jurídicas que el legislador no tuvo intención de establecer en la ley a suplir.

Quien resuelve considera **infundados** los agravios que esgrime el recurrente en atención a las siguientes consideraciones jurídicas:

El artículo 133 Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, establece claramente que en los procedimientos administrativos especiales creados y regulados como tales por otros ordenamientos, se regirán supletoriamente por el presente Código, cuando la ley que los regula no prevea la supletoriedad de otro ordenamiento.

En la especie, el Magistrado de la Segunda Sala, más que aplicar de manera supletoria el Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, le sirvió como complemento de la norma genérica, pues, de la segunda sección de la Ley del Notariado para el Estado de Guanajuato, concretamente el artículo 118 en sus fracciones de la I al X, se advierte que claramente establece los requisitos y formalidades que deben regir en las visitas de inspección cuando se realizan de manera ordinaria, cuya principal formalidad es que la orden

visita de inspección **general** se notifique al notario por la unidad administrativa que corresponda de la Secretaría de Gobierno, por escrito, con anticipación de por lo menos cinco días hábiles a la misma, que sea suscrita por el Secretario de Gobierno y en la que se expresará: nombre del notario, número de la notaría a visitar, así como la fecha y hora de inicio de realización de la visita y el **objeto, que en el caso de la inspección general lo propia norma establece que exclusivamente se podrá verificar y revisar lo siguiente:**

I. Si el notario cuenta con fíat debidamente expedido, que éste se encuentra a la vista del público en la notaría y que en el mismo se señala el número de notaría y su adscripción;

II. Que el notario cuenta con sello con las características que se señalan en esta Ley y en su reglamento y que el mismo está debidamente registrado ante la unidad administrativa que corresponda de la Secretaría de Gobierno;

III. Si la firma y rúbrica que utiliza el notario son las que tiene registradas y autorizadas según lo dispuesto por esta Ley;

IV. Que la oficina notarial se identifica con un letrero en que se contienen el número de la notaría y el nombre y apellidos del notario. El letrero deberá ubicarse en lugar visible en el exterior de la oficina notarial;

V. Sí en la oficina notarial existe información visible sobre el horario de atención al público;

VI. Que los tomos del protocolo están numerados progresivamente, debidamente encuadernados, que contienen razón de apertura y cierre, y que sus folios se encuentran glosados progresivamente;

VII. Si los instrumentos notariales están numerados progresivamente, que contienen la fecha de elaboración, que se encuentran autorizados preventivamente y, en su caso, definitivamente en términos de esta Ley y que no contienen raspaduras o enmendaduras;

VIII. Que el notario cuenta con apéndices integrados de conformidad con esta Ley;

IX. Si existe índice de los instrumentos notariales según lo preceptuado por esta Ley; y

X. Que el notario cuenta con certificación notarial vigente.

Como puede advertirse el artículo 208 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato, así como el artículo 16 de nuestra Carta Magna, contienen los elementos esenciales que debe contener una orden de visita en un procedimiento

administrativo de inspección o verificación, realizado por una autoridad administrativa como en la especie ocurrió.

Los anteriores requisitos, son un deber de las autoridades al emitir un acto de molestia, es decir, tienen la obligación respetar las «debidas garantías» incluidas en el artículo 8.1 la Convención Interamericana de Derechos Humanos, para salvaguardar el derecho a un debido proceso.

Es de explorado derecho que todo orden de visita o verificación al ser un acto de molestia, para llevarla a cabo debe cumplir con ciertos requisitos, de entre los que destaca **el relativo a la precisión de su objeto**, el cual ha de entenderse no sólo como un propósito o un fin que da lugar a la facultad verificadora de la autoridad correspondiente, sino también como una cosa, elemento, tema o materia; es decir, el objeto de una orden **constituye la delimitación del actuar de la autoridad**, a fin de determinar dónde empezarán y dónde terminarán las actividades que ha de realizar durante la verificación correspondiente, dado que la determinación del objeto configura un acto esencial para la ejecución de las facultades de inspección de la autoridad administrativa, pues tiende a especificar la materia de los actos que ejecutará; luego, para que la autoridad cumpla ese deber, es necesario que en la orden respectiva precise **el rubro a inspeccionar y su fundamento legal**, a fin de que la persona en este caso el notoria, conozca las obligaciones a su cargo que van a revisarse, en acatamiento a la garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así, si la autoridad competente dicta una orden, resulta lógico y exigible que contenga todos los elementos legales, que lo facultan para emitir el acto de molestia, ello para darle certeza jurídica al justiciable. Apoya el razonamiento anterior la siguiente tesis⁹ cuyo rubro y texto señalan:

SEGURIDAD JURÍDICA. ALCANCE DE LAS GARANTÍAS INSTRUMENTALES DE MANDAMIENTO ESCRITO, AUTORIDAD COMPETENTE Y FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 16, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, PARA ASEGURAR EL RESPETO A DICHO DERECHO HUMANO. De las jurisprudencias 1a./J. 74/2005 y 2a./J. 144/2006, de la Primera y Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomos XXII, agosto de 2005, página 107, de rubro: "PROCEDIMIENTO SEGUIDO EN UNA VÍA INCORRECTA. POR SÍ MISMO CAUSA AGRAVIO AL DEMANDADO Y, POR ENDE, CONTRAVIENE SU GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA." y XXIV, octubre de 2006, página 351, de rubro: "GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES.", respectivamente, se advierte una definición clara del contenido del derecho humano a la seguridad jurídica, imbíbido en el artículo 16, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual consiste en que la persona tenga certeza sobre su situación ante las leyes, o la de su familia, posesiones o sus demás derechos, en cuya vía de respeto la autoridad debe sujetar sus actuaciones de molestia a determinados supuestos, requisitos y procedimientos previamente establecidos en la Constitución y en las leyes, como expresión de una voluntad general soberana, para asegurar que ante una intervención de la autoridad en su esfera de derechos, sepa a qué atenerse. En este contexto, de conformidad con el precepto citado, el primer requisito que deben

⁹ Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, décima época, registro 2005777, tesis IV.2o.A.50 K (10a.), página 2241.

cumplir los actos de molestia es el de constar por escrito, que tiene como propósito que el ciudadano pueda constatar el cumplimiento de los restantes, esto es, que provienen de autoridad competente y que se encuentre debidamente fundado y motivado. A su vez, el elemento relativo a que el acto provenga de autoridad competente, es reflejo de la adopción en el orden nacional de otra garantía primigenia del derecho a la seguridad, denominada principio de legalidad, conforme al cual, las autoridades sólo pueden hacer aquello para lo cual expresamente les facultan las leyes, en el entendido de que la ley es la manifestación de la voluntad general soberana y, finalmente, en cuanto a fundar y motivar, la referida Segunda Sala del Alto Tribunal definió, desde la Séptima Época, según consta en su tesis 260, publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo VI, Materia Común, Primera Parte, página 175, de rubro: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.", que por lo primero se entiende que ha de expresarse con exactitud en el acto de molestia el precepto legal aplicable al caso y, por motivar, que también deben señalarse con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para su emisión, siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, lo cual tiene como propósito primordial, confirmar que al conocer el destinatario del acto el marco normativo en que el acto de molestia surge y las razones de hecho consideradas para emitirlo, pueda ejercer una defensa adecuada ante el mismo. Ahora bien, ante esa configuración del primer párrafo del artículo 16 constitucional, no cabe asumir una postura dogmatizante, en la que se entienda que por el solo hecho de establecerse dichas condiciones, automáticamente todas las autoridades emiten actos de molestia debidamente fundados y motivados, pues la práctica confirma que los referidos requisitos son con frecuencia inobservados, lo que sin embargo no demerita el hecho de que la Constitución establezca esa serie de condiciones para los actos de molestia, sino por el contrario, conduce a reconocer un panorama de mayor alcance y eficacia de la disposición en análisis, pues en la medida en que las garantías instrumentales de mandamiento escrito, autoridad competente y fundamentación y motivación mencionadas, se encuentran contenidas en un texto con fuerza vinculante respecto del resto del ordenamiento jurídico, se hace

posible que los gobernados tengan legitimación para aducir la infracción al derecho a la seguridad jurídica para asegurar su respeto, únicamente con invocar su inobservancia; igualmente se da cabida al principio de interdicción de la arbitrariedad y, por último, se justifica la existencia de la jurisdicción de control, como entidad imparcial a la que corresponde dirimir cuándo los referidos requisitos han sido incumplidos, y sancionar esa actuación arbitraria mediante su anulación en los procedimientos de mera legalidad y, por lo que atañe al juicio de amparo, a través de la restauración del derecho a la seguridad jurídica vulnerado.

Énfasis añadido.

Bajo las anteriores premisas se concluye que era obligación del entonces Secretario de Gobierno del Estado de Guanajuato, señalar en la orden de visita de inspección general número *****, de manera específica cual era el **objeto** de la misma, de los contemplados en las fracciones de la I a la X del artículo 118 de la Ley del Notariado para el Estado de Guanajuato, no como en la especie lo hizo¹⁰.

Por lo tanto, este Pleno advierte que en **la orden de visita no se delimitó el actuar de la autoridad** al no señalar el objeto de revisión, por lo tanto, como fue resuelto por el Magistrado, afecto todo el procedimiento para imponer sanciones por responsabilidad notarial.

En ese orden de ideas, ante lo infundado de los agravios, lo procedente es **confirmar** la sentencia recurrida.

¹⁰ «...se ordena practicar la visita de inspección general a la Notaria Pública a su cargo, por el periodo comprendido entre los años 2013 y 2014, con objeto de verificar el cumplimiento de la función notarial que le ha sido encomendada de acuerdo con los requisitos previstos en la normatividad aplicable...»

Lo anterior tiene su fundamento en el artículo 311 del Código de Procedimiento y Justicia Administrativa para el Estado y los Municipios de Guanajuato; en mérito de lo expuesto y fundado, es de resolverse y se:

RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma** la sentencia emitida 30 treinta de septiembre de 2021 dos mil veintiuno, en el proceso número *****, acorde a lo expuesto en el Considerando Quinto de esta resolución

Notifíquese, en su oportunidad archívese el presente expediente como asunto concluido y dese de baja en el libro de gobierno.

Así lo resolvió, por unanimidad de votos, el Pleno de este Tribunal de Justicia Administrativa del Estado, integrado por el Presidente del Tribunal y Magistrado de la Segunda Sala, Eliverio García Monzón; el Magistrado de la Primera Sala, Gerardo Arroyo Figueroa; la Magistrada de la Tercera Sala, Antonia Guillermina Valdovino Guzmán; el Magistrado de la Cuarta Sala, José Cuauhtémoc Chávez Muñoz; y el Magistrado de la Sala Especializada, Arturo Lara Martínez; siendo ponente el segundo de los mencionados, quienes firman¹¹ con la Secretaria General de Acuerdos, Mariana Martínez Piña, quien da fe.

¹¹ Estas firmas corresponden al **Toca 571/21 PL**, aprobado en Sesión Ordinaria de Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato de **23 veintitrés de febrero de 2022 dos mil veintidós**.