



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

1
26

**EL CONTROL ADMINISTRATIVO DE LAS
NOTARIAS PÚBLICAS EN EL DISTRITO
FEDERAL**



FACULTAD DE DERECHO

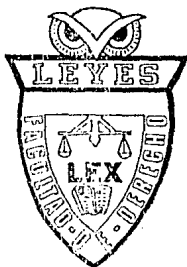
TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

FELIPE DE JESUS ACEVEDO CARLOS





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

I N D I C E

P R O L O G O

CAPITULO INTRODUCTORIO	1
----------------------------------	---

PRIMERA PARTE

LA NOTARIA PUBLICA: SERVICIO PUBLICO NOTARIAL.	7
I. Antecedentes históricos	9
1. Evolución general.	12
2. Desarrollo en México	16
II. Ubicación en la Administración Pública	24
1. Naturaleza jurídica de la función notarial	35
2. Dinámica de la función notarial.	50
III. Contenido de la Función Notarial.	61
1. Concepto funcional de Notario.	63
1.1. Profesional del Derecho.	64
1.2. Fedatario Público.	68
IV. Parámetros administrativos de la Función Notarial.	73
1. Colaborador del Estado en la recaudación fiscal.	76
1.1. Deudor solidario	79
2. Responsabilidad de supervisión administrativa.	81
2.1. Gestor de pagos y liquidaciones.	87
Epílogo del Capítulo	89

SEGUNDA PARTE

LA NOTARIA PUBLICA: CONTROL ADMINISTRATIVO.	95
I. Poder Ejecutivo Federal.	100
1. Departamento del Distrito Federal	104
1.1. Dirección General Jurídica y de Estudios Le- gislativos	109
1.2. Dirección General del Registro Público de la Propiedad.	112
1.3. Jefatura de la Sección del Archivo General - da Notarías.	114
1.4. Tesorería del Departamento del Distrito Fede- ral	116
2. Intervención de otras Secretarías de Estado	119
2.1. Secretaría de Hacienda y Crédito Público	124
2.2. Secretaría de Gobernación	128
2.3. Secretaría de Relaciones Exteriores.	130
2.4. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.	134
II. Organizaciones Notariales.	136
1. Colegio de Notarios del Distrito Federal.	138
1.1. Consejo del Colegio de Notarios del Distrito Federal.	144
III. Eficacia del Control Administrativo.	147
CONCLUSIONES.	150
BIBLIOGRAFIA.	158

P R O L O G O

Obedeciendo a una firme tradición y cumpliendo fielmente los lineamientos que norman nuestra actividad como universitarios, el objetivo inmediato de la preparación de esta tesis es presentarla para su exposición y defensa ante las autoridades académicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, en exámen profesional de la licenciatura de Derecho; el mediato ha sido satisfacer el argumento de que la investigación es el medio más eficaz para el aprendizaje, una vez que el estudiante ha traspuesto la etapa de familiarización con los conceptos e instituciones básicas de una disciplina. Confío en que el segundo objetivo haya sido cumplido, y que sea mi propia maduración ética y profesional a quien corresponda determinar lo; la realización de la investigación y la formulación de este trabajo han generado en mí nuevas y profundas inquietudes respecto de mis conocimientos teóricos sobre las diversas áreas del Derecho, a la vez que me han obligado a poner en ejercicio el razonamiento basado simultáneamente en mis conocimientos teóricos y en la propia experiencia como pasante de derecho en Notaría Pública. Ese mismo objetivo explica la amplitud con que fueron tratados algunos temas accesorios al principal: el control administrativo de la actividad notarial, y que fueron surgiendo durante el desarrollo del trabajo; la idea fue -como dirían los artistas- conocer el camino integrando el paisaje.

La elaboración de esta tesis es de significación trascendental en mi propia vida, pues se traduce en la coronación de un esfuerzo cuyo origen se remonta a las ilusiones de mi niñez, cuando soñaba con ser Abogado.

Son dos las razones que me motivaron para proponer la necesidad de estudiar el control administrativo de la función notarial: Primero, la creciente complejidad de actos en que intervienen los notarios en el acontecer social de nuestro país, concretamente del Distrito Federal, y en segundo lugar, las recientes reformas administrativas, que promueven un cambio favorable en beneficio de los particulares, partiendo de la idea de lograr la agilización y simplificación administrativa por parte de la autoridad a los requerimientos de carácter administrativo para el desenvolvimiento de la función notarial, como sinónimo de seguridad, valor y permanencia.

Resalta en la primera parte de este trabajo, la naturaleza jurídica de la función notarial para ubicarla en el contexto de la Administración Pública. En la segunda parte sobresalen las diversas dependencias del Departamento del Distrito Federal, como órganos oficiales de control y vigilancia de la actividad notarial en el Distrito Federal, pero sobre todo el celo propio de la organización del notariado en nuestra entidad, que, interesada como nadie en mantener el prestigio y excelcitud de la institución del notariado, procura conservar en sus agremiados la firme convicción de lo noble de sus principios rectores.

Al final se ofrecen conclusiones y la bibliografía consultada y que puede complementar el análisis del tema tratado en este trabajo, puesto que no pretendo ni con mucho, agotar el tema aquí tratado, sino que esta obra aspira a ser una pequeña abertura por la que se pueda apreciar la fertilidad de la materia que nos ocupa.

III

Varios temas, cuyos nombres no se reflejan en los diversos capítulos de esta exposición, fueron desarrollados como parte del paisaje a que me referí antes, como la función pública, el acto administrativo, etcétera.

La metodología fue eminentemente de recopilación de datos históricos, análisis de disposiciones legales, publicaciones oficiales con el apoyo de textos doctrinarios tentonacionales como extranjeros, aunque por momentos tratase de mantener un método estrictamente exegético, que nos permita mayor amplitud en los conceptos.

Algunos planteamientos los comenté con catedráticos y condiscípulos míos, interesados en el tema, sin embargo, -- fué mi propio director de tesis, el principal interlocutor de mis razonamientos, y gracias a cuyos cuestionamientos y observaciones pude llevar sobre un camino seguro el desarrollo de mi trabajo.

Por otro lado, en entrevista sostenida con servidores públicos de la actual administración, confirmé mediante particular estadística, la impostergable necesidad de reparar en los efectos y consecuencias del control administrativo -- sobre las Notarías Públicas en el Distrito Federal, como -- prototipo de toda la República por cuanto a su funcionamiento y organización.

En consideración a que la intervención del notario tiene como finalidad esencial lograr seguridad jurídica en las relaciones de los particulares entre sí, y de éstos para -- con el Estado, creo que todo profesional del Derecho que -- pretenda éticamente asesorar a los particulares desde el honorable recinto de una Notaría Pública, debe tener presente que para proporcionar la seguridad jurídica que requiere su

cliente, la persona que solicita su intervención como Fedatario Público, existe, además del aparato instituido por el Estado en la administración pública, que, sabiendo la trascendencia de esta función, se encarga de velar por que ésta, como técnico del derecho, cumpla sus funciones dentro de los parámetros jurídicos del bien común de la sociedad, de tal forma que no halle obstáculos en la organización propia del Estado, una organización propia e íntima, celoso guardián de su buen desempeño, pues tiene la función notarial, una de las tareas más nobles del quehacer nacional: "El notario es el que viene a satisfacer una necesidad legítima - del hombre social, él responde a la anhelada seguridad en el contrato. Es un testigo calificado que da autenticidad al documento. Su función por excelencia es la de ser un testigo auténtico que dice verdad. Contra su palabra no hay prueba de lo contrario, porque se presupone que es verídico. Es quien por antonomasia realiza el valor de la verdad jurídica." (1)

Con los argumentos anteriores creo justificar el que este tema es de importancia tal que amerita escribir sobre él una y mil tesis, y confío en que su análisis inquiete a las conciencias claras y deseosas de mayores logros.

Una vez seleccionado el tema decidí abordarlo en forma sistemática, partiendo de sus orígenes, pero tomando como punto de referencia la propia experiencia, tratando de conjuntar las vivencias tenidas como base de derecho en diversas Notarías, en los métodos más adecuados y convenientes

(1) PEREZ GONZALEZ, EL CAJALIA, et al., Derecho Notarial - (Edición de 1961), N.A., por el Sr. J. J. PEREZ GONZALEZ, pág. 27.

to, aunque ello haga más difícil la estructuración de este trabajo. Para lograrlo trataré de amalgamar instituciones y disposiciones que procuren hacer converger en un punto de encuentro los diversos matices de la función notarial.

La presentación de resultados obedece al método arriba apuntado; así, comienzo con un capítulo introductorio que hace un bosquejo preliminar de una situación objetiva, como la historia misma en el devenir de la humanidad. El resto del trabajo está dividido en dos partes: la función notarial y su control por la administración pública.

Facilmente se puede apreciar mi inclinación hacia una de las funciones públicas con mayor prestigio en la vida de nuestra nación, movido por gustos personales, me inquietó el análisis del control administrativo respecto de la función notarial, pero ya dentro de su terreno, me interesó el funcionamiento, la organización, el desarrollo, la evolución y las perspectivas de la actividad notarial desde el punto de vista de sus repercusiones en la actividad administrativa del Distrito Federal.

Así pues, este pequeño estudio pretende encontrar respuesta a aquellas interrogantes que con motivo de mi aplicación como estudiante de la Universidad Nacional en mi desempeño como pasante en Notaría Pública, surgieron en mí.

Con el firme propósito de que el mejor desarrollo de las relaciones jurídicas entre los particulares, guiados por la luz resplandeciente del derecho, nos lleven a la construcción de una sociedad más justa y humana.

CAPITULO INTRODUCTORIO

Si bien es cierto que una de las instituciones de mayor prestigio en nuestro país es la del notariado, no es menos cierto que ha resentido, por un lado, los efectos negativos de la ideología liberal desarrollada por el capitalismo tradicional, agudizados en los últimos tiempos por los momentos de crisis en que se ha visto inmersa nuestra nación, y por otro, el afán desmedido del Estado por imponer responsabilidades a los notarios, en su pretensión de lograr mayores ingresos de los ciudadanos, mediante su intervención en todos los ordenes de la vida social.

No son los cambios, en las diversas instituciones sociales, los que nos preocupan, sino los signos de transformación que se denotan en casi todas las instituciones sociales, políticas y jurídicas, como ocurren en lo profundo de la conciencia humana, hasta transformar la vida misma.

No se trata de ninguna manera de establecer una crítica, ni mucho menos de ponderar los triunfos o éxitos logrados por determinados profesionales del Derecho, sino de estudiar y de situar en su exacta realidad histórica a la muy noble investidura del notariado, con el auxilio de la disciplina jurídica que estudia a la administración pública como la parte más dinámica de la estructura estatal, de acuerdo al pensamiento del ilustre profesor Miguel Acosta Romero: -

"La administración pública es la parte más dinámica de la estructura estatal, actúa en forma permanente, sin descanso y sin horario, según Comeiro, acompaña al hombre desde su nacimiento hasta su desaparición en la vida terrestre."

(2)

(2) ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso, UNAM, 1975, p. 65.

No es nuestro afán encajonar la actividad del notariado en el seno de una burocracia, de por sí, incompetente y corrupta, como la describiera Laurence Peter y Raymond Hull, al ensayar su teoría sobre el "Principio de Peter", sino aprovechar los criterios que por ser actividad organizadora, puede ofrecernos el Derecho Administrativo.

La evolución del notariado ha corrido al parejo del desarrollo tecnológico del mundo moderno en lo que se refiere al empleo de nuevas técnicas de su desempeño como prestador de servicios y en la administración interna de sus recursos, por ello se torna importante adecuar su realidad histórica a su consideración jurídica.

Las instituciones, viejas y nuevas, no sólo deben crecer, nutrirse con las modalidades de la vida moderna, sino adaptarse a su momento histórico, como realidad objetiva; - desde su ideación por Maurice Hauriou, quien creó la teoría de las instituciones, se contemplaba esta objetivización, - al señalar que "una institución es una idea de obra o de empresa que se realiza y permanece jurídicamente en un medio social." (3)

Si no se revitalizan, las instituciones no sólo envejecen sino que mueren en el mundo de la realidad y quedan como meros artificios históricos, deben renovarse, para no morir.

"Una institución social consiste esencialmente en una idea objetiva transformada en una obra social por un fundador, idea que recluta adhesiones en el medio social y suje-

(3) HAURIOU, Maurice, Obra escogida, Madrid, Instituto de - Estudios Administrativos, 1976, n. 266.

ta así a su servicio voluntades subjetivas indefinidamente-renovadas." (4)

Debemos advertir también sobre los riesgos de una renovación festiva que se finque en los éxitos engañosos de la técnica, el triunfo del industrialismo y el afán mezquino del hombre con un reducido criterio utilitario, pues el materialismo práctico y el utilitarismo vano son el rasgo característico en la cultura contemporánea.

Por este fenómeno de degradación por el que cruza la sociedad en el tejido de sus relaciones sociales, ésta ha buscado siempre la mayor seguridad en los contratos que sus individuos celebran entre sí, y es la razón de ser de la institución del Notariado, "el Notario responde al deseo de seguridad con la verdad", paliando un poco los efectos de una comunidad donde los valores morales ceden ante la ambición mercantilista.

Actualmente los notarios han tenido que soportar el sobrellevar responsabilidades adicionales, que originalmente no les concernían, sobre todo porque el Estado como director del cuerpo social, y so pretexto de armonizar y coordinar las diversas funciones públicas que satisfacen las necesidades de la comunidad, requiere ser auxiliado para ofrecer mejores servicios a los ciudadanos; esto lo podemos advertir en las responsabilidades fiscales, civiles, administrativas y penales, que la propia ley les impone a los notarios.

(4) Ibidem.

No se puede negar igualmente que hay influencias negativas del Estado sobre el gremio notarial para el desarrollo de las actividades gubernamentales, partiendo de un criterio económico, que señalara con precisión Alvaro de Albornoz de la Escosura, en los siguientes términos:

"Todo grupo social que surge derivado de una función esencial en el mundo de la producción económica, establece junto a él, orgánicamente uno o más tipos de intelectuales que le dan homogeneidad no sólo en el campo económico, sino también en el social y en el político. El empresario capitalista crea consigo el técnico de la industria, al docto en economía política, al organizador de una nueva cultura, de un nuevo derecho. Es preciso señalar que el empresario representa un producto social superior aunque muchos de los nuestros no lo reconozcan, caracterizándose por cierta capacidad dirigente y técnica, es decir intelectual." (5)

Debo aclarar que no es necesariamente un ser extraño -- al propio gobierno del Estado, el empresario capitalista, -- que emplea en su provecho, este grupo técnico, sino que el gobierno, como rector y director del ser social, genera la necesidad de formar grupos de intelectuales, que concentren las exigencias y requerimientos de sus gobernados para lograr una comunidad homogénea.

En el mismo seno del gremio notarial existe la inquietud por capitalizar la experiencia de la actuación notarial, con sus aciertos y sus errores, para lograr un mejor control de sus agremiados y mantener la dignidad del notariado, pe-

(5) ALBORNOZ DE LA ESCOSURA, Alvaro de, Economía, Técnica y Humanismo, México, 1979, p. 29.

ro siempre al margen del enquistamiento gubernamental, firmes en su propósito de autodeterminación interna, y sobre todo, actuando en forma independiente, como profesional liberal, ajeno a un reclutamiento oficial que pueda acarrear ineficiencias sumamente negativas, como se advierte en el siguiente párrafo:

"... Finalmente, so pretexto de remediar el mal y de restituir la primitiva disciplina perdida, se acentúa el intervencionismo estatal, convirtiendo a aquellos profesionales en burócratas y éstos, carentes ya de estímulo de la propia estimación y debérselo todo a sí mismos, echan a la administración la culpa de sus males y su función degenera en rutina." (6)

Por las controversias y discrepancias que se suscitan, la tarea que nos proponemos no es nada sencilla, antes bien por el contrario, es altamente complicada y difícil, por ello establecemos que el único límite para poder llegar a una conclusión válida y de alguna manera verdadera, es plasmar con objetividad los criterios basados en la realidad y en la sustentación firme y honesta de los más altos principios de la ética, para que conjuntamente con el espíritu que subyace en las disposiciones legales vigentes, a veces frías y disparatadas, alcancemos el propósito deseado.

La ventaja es que en la esencia misma de la función notarial encontramos los indicios que habrán de dirigir nuestro análisis de la actividad notarial como fenómeno social,

(6) PEREZ FERNANDEZ DEL CASTILLO, Bernardo, *Ética Notarial*, Editorial Porrúa, S.A., México, 1964, 1a. edición, p. 9

pues como afirma Fernández Casado, en obra citada por el -- Doctor Othon Pérez, al decir: "La profesión notarial es qui zá entre todas las sociales, aquella cuyo ejercicio mayor - moralidad demanda..." (7)

Los principios éticos que reclamamos para dar seriedad y veracidad a este trabajo, podrían surgir del concepto --- axiológico vertido por Albornoz, a quien ya citamos, y de -- cuya obra leemos:

"La ética puede definirse como un conjunto dinámico de principios de conducta, conscientemente razonados." (8)

Complementado en el texto del propio Albornoz, que a -- continuación transcribo:

"El desarrollo ético deber ser absoluto y aunque no pu ede ser expresado facilmente en conceptos relativos, con no ciones de más o menos, debe ser el criterio invariable de -- todos los actos humanos." (9)

Las perspectivas de la función notarial vista desde el ángulo de la profesión del jurista, es cada vez más desalen tadora por la ingerencia que en su devenir histórico ha ma nifestado el Estado mexicano, cada vez con más las disposi ciones que restringen la actuación de los notarios, vgr. el segundo párrafo de la fracción tercera del ARTICULO CUARTO de los Artículos transitorios del Decreto que establece, re forma y adiciona diversas disposiciones de caracter mercan til, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1982, prohíbe a los notarios la protocoliza ción de actos relativos a títulos de crédito al portador.

(7) Cfr. Othon Pérez Fernández del Castillo, Opus cit.p. 224

(8) ALBORNOZ DE LA ESCOSURA, Alvaro de, op. cit., p. 94.

(9) Idem., p. 98.

P R I M E R A P A R T E

LA NOTARIA PUBLICA: SERVICIO PUBLICO NOTARIAL

Como es natural, antes de abordar el análisis del control administrativo de las Notarías Públicas, debemos detenernos un momento a reflexionar en la institución misma del notariado, como elemento primario, para tener una idea que nos permita orientar más adecuadamente nuestro trabajo.

En primer lugar, es muy importante fijar un concepto - que habrá de significar la clave de nuestro estudio, el concepto de la notaría, que no ha tenido en su devenir histórico una conotación clara y concreta que la identifique, pues la codificación notarial que se ha avocado a la tarea de estatuir sobre su definición ha sido confusa y hasta contradictoria, aplicándole el término lo mismo a una oficina que a una función como actividad.

Para precisar ese concepto es necesario recorrer la historia que, a grandes rasgos nos da la razón de sus diversos significados.

Terminar con esa ambigüedad en los conceptos sólo es posible si tenemos en cuenta sus puntos de referencia para poder determinar su exacta dimensión.

Pero antes de entrar al análisis de este apasionante tema, es preciso que tengamos una visión global del desarrollo de la función notarial, para ubicarnos después en el contexto más concreto que nos interesa, la función notarial en el Distrito Federal, tal y como surgió, la forma en que se ha desenvuelto y la manera de reglamentarse en la actua-

lidad.

Toda vez que hayamos hecho hincapié en sus antecedentes históricos y contemos con ciertos elementos que nos permitan valorar las diferentes posiciones respecto del carácter funcional de la actividad notarial, entraremos en el análisis un poco más preciso de su contenido específico desde el punto de vista institucional con relación a la Administración pública.

Advierto que, en ocasiones, al tratar de ubicar la función notarial en la estructura orgánica y operativa de la Administración misma, encontraremos escollos difíciles de salvar, pero que finalmente deberán ser superados merced a la prudente comprensión de la exposición de nuestra tesis.

Al aplicar los diversos conceptos y significados en las definiciones que se han dado a las diversas funciones de la Administración pública, encontraremos serias divergencias y hasta oscuridades deliberadas, v.gr., al tratar lo referente al servicio público, nos vamos a dar cuenta de que su concepto no es inmutable, ni agota sus posibilidades en las definiciones que se le den, sino que varía de acuerdo con las circunstancias históricas, políticas, sociales y aún por influencias ambientales o climatológicas.

De la adecuada aplicación de estos conceptos dependerá en buena medida el correcto desarrollo de la exposición de nuestras ideas y el buen éxito de este trabajo.

Es evidente en nuestros días que para construir el futuro, es necesario observar el pasado y cuestionar el presente, en el sentido de que la crítica no retrocede ante sus propios resultados ni teme entrar en conflicto con los poderes establecidos.

I. Antecedentes históricos.

Bien sabemos que la historia de las instituciones revela muchas veces la causa de las leyes vigentes, que sin ese antecedente pueden aparecer como el sólo producto de la mente inescrutable del legislador, incontrolada por la realidad, como un mundo de abstracciones y de meras creaciones mentales, apreciaciones artificiales independientes de toda objetividad.

Producto del mayor realismo, la historia de nuestras leyes, aquellas que nos pertenecen porque son la consecuencia lógica de nuestra propia naturaleza, no sólo ponen de manifiesto la efectividad de la ley de la causalidad en el ámbito jurídico, sino que expresan, mediante resultados concretos los esfuerzos por alcanzar el verdadero ideal del patriotismo, para reivindicar el honor de lo nuestro, sin falsos ropages demagógicos, sino con el más absoluto respeto del orgullo nacionalista.

La cultura de un pueblo como el nuestro está vigorosamente integrado por instituciones que encuentran en su pasado las bases firmes de su ser y que en sus propias raíces se nutren y se sostienen.

Pocas son en verdad las instituciones jurídicas actuales que, como la del notariado, se encuentran profundamente enraizadas en el pasado; en su devenir histórico se ha fortificado antes que sucumbir. Desde tiempos inmemoriales aparecen rasgos y vestigios de su existencia, lo que podemos constatar al repasar cualquier precedente histórico de las naciones de la antigüedad, lo que pone de relieve lo catagórico de la necesidad de todos los tiempos y lugares, porque

porque toda sociedad deje constancia de su quehacer jurídico y social, y porque en dichas sociedades se hiciera constatar fehacientemente el acontecer jurídico, de los tratos en tre particulares.

Mediante esta trascendental (en su más estricta acepción) labor podemos conocer igualmente la historia general de los pueblos, merced a la constancia que tenemos de los distintos hechos que la conformó.

En el curso de la historia, el notariado, con el sello peculiar de su prestigio, ganado con esfuerzo y dedicación, ha dejado una huella indeleble de certeza jurídica y de confianza en la vida social de nuestro pueblo, que llevó a sus observadores a equipararlo por sus dotes éticas e intelectuales, con el sacerdote familiar como el depositario de la confianza y la discreción, que lo hacían digno guardián de los más escrupulosos secretos. (10)

No obstante, como ya se mencionó, la actividad notarial, que respondiendo a una necesidad de seguridad jurídica indubitable en el hombre, ha sucumbido en la práctica actual, ante los efectos negativos de la ideología económico-liberal desarrollada por el capitalismo tradicional y por la acción manipuladora del Estado intervencionista, deformando sino — su esencia, sí las formas naturales de su expresión como — servicio, desvirtuando su valiosa aportación en el progreso de la sociedad.

Se ha transformado en algunos casos, de augusta profesión, en mera actividad comercial, que escuda sus auténti-

(10) Supra 6 (nota 7).

cos afanes en la digna imagen de una institucion tan honorable, que ha labrado su grandeza con el esfuerzo de sus representantes a lo largo de la historia.

Esta es la razon por la cual resulta forzoso ver el pasado, analizar los origenes de la institucion, aunque sea de un modo muy general, observando su desarrollo, realizando un balance equilibrado entre sus hechos más sobresalientes y sobre todo, haciendo una valoracion justa de la experiencia que nos proporciona.

La evolucion de la institucion del notariado a lo largo de la historia es un hecho constatable por sí mismo, pues de su propia evolucion ha dependido en grande medida la certeza y veracidad que podemos tener de la historia misma, tal y como hoy en día la conocemos, esteriorizada a través de las formas que aún en nuestro tiempo imperan.

Los problemas con los cuales tenemos actualmente que enfrentarnos son todavia los mismos que afectaban al mundo antiguo, pero más complejos debido a la modernidad. Ciertamente podemos sentirnos gozosos al comprobar que la fuerza indomable del hombre es capaz de derribar las más feroces tiranías y de sobrevivirlas; pero entristece el ánimo pensar en lo poco provechosa que acostumbra a ser la experiencia, por ello, Aristóteles apuntó con agudeza que, los pueblos que no aprenden las lecciones de la historia están condenados a repetir sus errores.

No se puede contentar el analista con ser un simple observador del pasado, debe sopesar las consecuencias de los acontecimientos pretéritos y con base en esa experiencia -- convertirse en el artífice de su propio destino.

1. Evolución general.

Hoy tenemos plena conciencia de que el notariado es -- una institución dinámica, sujeta a un proceso de cambio incesante, cuya movilidad es propia de las instituciones jurídicas más arraigadas en la sociedad.

Esta rraigambre, es ancestral, el pueblo bíblico de -- los hebreos, contemplaba en su vida social, diferentes clases de "scribae", como los escribanos del rey, de la ley, -- del pueblo y del estado, amanuenses con fe pública derivada de aquella persona de la cual dependían. Igualmente en Egipto existieron escribas sacerdotales encargados de la correcta redacción de los contratos. En Grecia había oficiales públicos, encargados de redactar los documentos públicos de -- los ciudadanos.

La actuación común de los escribanos, era la de desempeñarse como prácticos en la reducción de contratos y actos jurídicos, merced a su probidad y buenas costumbres, superior a la de los demás, lo cual era recompensado por el Estado con el depósito de la fe pública.

Los autores coinciden en señalar que es en el siglo VI de la Era Cristiana, en el que aparece la primera regulación objetiva del notariado, tocando por suerte a Justiniano -- ser el artífice de esta labor tan meritoria, al plasmar en su colosal obra de Compilación y Legislación, conocida como el Corpus Juris Civilis, las primeras disposiciones que regularan la actividad del "Tabellio", como el precursor del Notario que actualmente conocemos.

"El tabullaria -romano- desempeñaba funciones oficiales del censo y seguramente por el hábito en la custodia de documentos oficiales se generalizó la práctica de que se le entregasen testamentos, contratos y otros actos." (11)

En la Edad Media es más constante la evolución y desarrollo que se da en el derecho, debido al desenvolvimiento del comercio, la banca, el progreso de la navegación y la aparición de las sociedades mercantiles, que aparejaron el surgimiento de figuras y conceptos nuevos, como la acción, la empresa, la asamblea y el protocolo entre otros. "Para que más tarde no se originaran conflictos entre ellos (se refiere a los comerciantes -de empresas navieras principalmente- que participaban como asociados) sobre lo que se había decidido, protocolizaban en una acta los prudentes comerciantes lo tratado en la asamblea y sus acuerdos. Sesión y protocolo son hasta la fecha peculiares de las sociedades mercantiles." (12)

Las opciones que se les presentaban a los legisladores de la época fueron múltiples, podían mantener algunas instituciones jurídicas, aun cuando les hicieran algún tipo de modificación, o definitivamente creaban nuevas figuras jurídicas para regular las actividades que surgían y se perfeccionaban, consiguientemente el notariado evolucionó y existió una regulación más precisa y adecuada.

Al ascender del régimen feudal de la Edad Media y sus formas de vida claramente delimitadas, al estado de derecho que le siguió, se aprecia evidentemente el contraste de sus instituciones.

(11) CARRAL Y DE TERESA, Luis, Derecho Notarial y Derecho Registral, Editorial Porrúa, México, 1965, las. edición p. 66.

(12) FERRARI, Hilger, Acciones para el pueblo, Expresión de la época, Editorial Porrúa, S.A., tr. del alemán por Es

Se debe destacar en este período, en relación a la nueva ciencia notarial, la figura señera de Rolandino Rodulfo, que se destacó por su talento y constancia en el estudio de la institución notarial.

Entre las obras más notables de Rolandino Rodulfo, o - Rolandino Passaggeri como lo conocen otros, encontramos la Summa Artis Notarias, cuya finalidad principal era la de co rregir y mejorar las fórmulas notariales en uso durante esa época. (13)

La Revolución Francesa, que en 1792 abolió la monarquía y proclamó la primera República, puede significar, en los inicios de la época Contemporánea, el parteaguas jurídico - de las instituciones de derecho al servicio de la Patria, - derribando las amorfas figuras de la opresión, como la nobleza y el clero o el estado llano mismo, e instituyendo para el notariado un nuevo ordenamiento jurídico, regulando - su actividad por la Ley del Ventoso del año XI de 1823, con ririéndole al notario la calidad de funcionario público.

Superado el régimen feudal de la Edad Media, el Estado y las autoridades intervienen, no para dirigir y mandar, si no para regular la vida del individuo y de la sociedad. Desde 1800 se originan amplios trabajos legislativos en todos los ordenes de la vida social y política.

-tela Sanginés de Alatrasto, la. edición, México, 1963 p. 21.

- (13) Passaggeri Rolandino, AURORA, con las adiciones de Pedro de Unzola, ambos notarios de Bolonia en el siglo - XIII, versión al castellano del Ilmo. Sr. Don Victor-Vicente Vela, Abogado y Filósofo y del Excmo. Sr. Don-Rafael Núñez Lagos, Doctor en Derecho y Notario de Madrid. Editada por el Ilustre Colegio de Notarios de Madrid para el II Congreso Internacional del Notariado Latino, consta de 704 páginas. (Se le conoce como Summa-Artis Notariae, porque es un compendio resumido del: - Arte Notarial).

De todas las codificaciones que se expidieron en esta época destaca la Ley Orgánica del Notariado Español, que -- fue la primera en su género y se promulgó en 1862, sobresale porque no solamente regula la función notarial, sino que lo hace de una forma sistemática y codificada, siendo además muy importante porque se esencia y estructura, fue la -- guía seguida y adoptada por nuestro legislador.

El derecho común prusiano, el código civil, el derecho penal, adoptan formas firmes, lo mismo que el derecho procesal y el mercantil; mientras más empieza la economía a señalar la existencia humana, más importante se vuelve la regulación que garantiza que el transcurso de la vida se efectuará dentro del camino de la ley. La reglamentación legal se encarga de proteger la confianza, por ello, adquiere mayor vigor la institución del notariado.

Esta reglamentación se hizo necesaria, a medida que el antiguo régimen feudal, rígido, pero protector, bajo el empuje de nuevas ideas, dejó el campo a la libertad del individuo (el clásico estado liberal del "laissez faire, laissez passer"). No se puede concebir la libertad sin límites, que lleguen hasta donde empieza la libertad de los otros. Le corresponde a la Ley fijar esos límites, y así, en gran parte, la función del notario, que se observen tales medidas.

La institución del notariado adquiere de esta forma, -- carta de naturalidad propia en el contexto universal, pues se constituye en celoso guardián de la correcta observación de los preceptos legales que norman las relaciones entre -- los individuos.

2. Desarrollo en México.

Los antecedentes precolombinos de nuestro pueblo no reportan la existencia de los notarios o escribanos en el sentido que se puede entender en la época contemporánea, como funcionarios o servidores públicos que dieran fe de los acontecimientos y de los actos jurídicos en nombre del Estado, pero existían funcionarios, que se denominaban Tlacuillos, los cuales eran reconocidos por su gran habilidad para escribir.

El tlaquilo, era el artesano nahuatlaca que dejaba constancia de los acontecimientos por medio de signos ideográficos y pinturas que a la postre rememorarían las hazañas del pueblo azteca, guardando memoria de los hechos acaecidos, de una manera creíble.

La designación de Tlacuilo se empleaba lo mismo para los escritores que para los pintores, porque su función era la misma, plasmar con imágenes, los hechos, así lo señala Cecilio Robelo en el Diccionario de Aztequismos, que recoge Bernardo Pérez Fernández del Castillo, en su obra de Derecho Notarial citada:

"Tla-Cuilo: 'escriuano, ó pintor' -dice Molina. Deriva de Tlacuiloa, escribir, ó pintar. El que tenía por profesión pintar los jeroglíficos en que consistía la escritura de los indios. Este aztequismo sólo se usa en las Crónicas ó Historias, al hablar de las pinturas de los indios." (14)

(14) Op. cit., p. 9.

A los trabajos realizados por dichos artesanos se les denomina Códices, porque este nombre se asignaba a los libros elaborados a base de dibujos o manuscritos.

Los códices de los tlacuilos eran pintados en tiras de papel del país, tela o piel de venado; se encuadernaban pliegando las tiras en forma de biombo y encerrándolas en cubiertas de madera adornadas con incrustaciones de piedras preciosas.

Los Códices Mexicanos (no incluimos en ellos los llamados códices mayas, sino sólo aquellos que versan sobre el pueblo nahuatl), fueron alrededor de quinientos, entre los que sobresalen el Codex Vaticanus A (que se halla en Roma), el Telleriano Remensis (que se encuentra en París), el Codex Mendocinus (que tienen en Oxford) y algunos más que se encuentran en diversos museos de América y los que conserva el Museo Nacional de Antropología e Historia de nuestro país. (15)

Durante la conquista, los escribanos como fedatarios, dejaron constancia de la fundación de ciudades, la creación de instituciones, de los asuntos tratados en los cabildos y de otros relevantes acontecimientos históricos de la época.

Resalta en esa época, con especial importancia, la figura del conquistador Hernán Cortés, por haber sido jurista adentrado en el conocimiento de las leyes, por haberse desempeñado como ayudante de escribano, primero en Extremadura y luego en Sevilla, pero ante todo, porque fungió como escribano en la Nueva España.

(15) Cfr. Gran Diccionario Enciclopédico Ilustrado de Seleccion del Reader's Digest, Tomo III, México, 1979, p. 901.

Muy interesantes son para nosotros las cinco cartas -- que escribió Hernán Cortés a Carlos V en 1523, para darle cuenta del descubrimiento y conquista de la Nueva España, y que conocemos como Cartas de Relación o Relaciones de la -- conquista de México, constituyen un gran documento histórico.

Tras avasalladora conquista y al comienzo de la vida colonial, los conquistadores se dedicaron a organizar la vida política, jurídica, religiosa y económica de la Nueva España.

Durante la colonia, concernía al Rey designar a los escribanos por ser una de las actividades del Estado; de ello daba cuenta Alfonso X el Sabio, al establecer en las Siete-Partidas lo siguiente:

"Poner Escribanos es cosa que pertenece a Emperador o a Rey. E esto es, porque es tanto como vuno de los ramos -- del Señorío del Reyno." (16)

Obviamente, debido a los problemas de comunicación y a las enormes distancias, la designación de los escribanos corría a cargo de los virreyes, los gobernantes, los alcaldes y los cabildos, que tenían que esperar la confirmación del Rey de tales designaciones, por lo que se afirma que eran provisionales.

Sin embargo, la designación de escribanos, no era la única vía de acceso a tal investidura, sino que simultáneamente se aceptaba la compra del oficio de escribano, pues los monarcas españoles encontraron en la comercialización --

(16) Vid. Bernardo Pérez..., Derecho Notarial, cit. p. 16.

de este cargo, la solución a algunos de sus problemas de liquidez económica, ya que enfrentaban críticas dificultades pecuniarias, en esta forma vendían los derechos para ocupar puestos públicos y cubrían las necesidades de servicio de su reino, obteniendo un doble beneficio.

Como consecuencia de la ideología impuesta por las autoridades reales, las Leyes de Indias, en su título 20, del Libro 8, declararon vendibles y renunciables, susceptibles de propiedad privada, entre otros empleos, los del oficio de escribano.

Más tarde, con las Leyes de Partidas, Novísima Recopilación y Leyes de Indias, además de ser vendibles, se exigía, tratándose del oficio de escribano, que el interesado satisficiera una serie de requisitos como eran: ser mayor de 25 años, lego, de buena fama, leal, cristiano, reservado, de buen entendimiento, conocedor del escribir y vecino del lugar.

La escribanía era considerada como una actividad privada, porque era realizada por un particular, a la cual se le atribuían repercusiones públicas, tales como el nombramiento y el uso del signo otorgado por el Rey; el valor probatorio pleno de los instrumentos autorizados por el escribano y sobre todo, la prestación de un servicio público.

Por ser considerado como un particular más en la esfera de las actividades comerciales, el escribano era retribuido por sus clientes de acuerdo con un arancel de aplicación obligatoria.

La función del escribano, como representante del Rey, del Estado en última instancia, fue muy importante durante la Colonia, pues no obstante la falta de estabilidad política

ca y el cambio de funcionarios (-alcaldes, regidores, etcetera), el escribano permanecía incólume, constituyendo un factor muy valioso de recaudación fiscal, sin el cual las finanzas públicas no hubieran progresado, tal y como ocurre en la actualidad.

Las Siete Partidas señalaban dos clases de escribanos: Por un lado tenemos a los escribanos de la Corte del Rey, -cuya labor consistía en escribir y sellar las cartas y privilegios reales, y por otro, los escribanos públicos, que se dedicaban a autorizar los contratos y actos jurídicos celebrados entre particulares, al mismo tiempo que hacían constar ante ellos las diligencias judiciales que se llevaban a cabo.

Por su parte las Leyes de Indias determinaron la existencia de tres categorías de escribanos, a saber: Los públicos, los reales y los de número.

A los escribanos públicos las Leyes de Indias los consideraba en dos renglones más, los distinguía por su cargo y por su función pública, diferenciando por ejemplo al escribano público en los juzgados de provincia con el escribano público de real hacienda y registro.

Las otras dos categorías de escribanos que establecían las Leyes de Indias, estaban claramente definidas:

Consideraba escribanos reales, aquellos que tenían el "fiat" o autorización real para desempeñar su oficio en cualquier lugar de los dominios del rey (salvo en aquellos sitios en los que existiese un escribano numerario), pero para el ejercicio de sus función era necesario que obtuviese el interesado algún otro cargo específico. Los numerarios, de acuerdo con lo anterior, y por lógica, eran aquellos que

tenían asignada una circunscripción territorial determinada y sólo en ella podrían ejercer su función como escribanos, correspondiendo un número determinado por el Rey, a cada -- circunscripción territorial.

No eran, sin embargo, los únicos funcionarios facultados para dar fe pública, sino que conjuntamente con los anteriores, existieron otros funcionarios que se desempeñaban como fedatarios, pero úna y exclusivamente para situaciones concretas y específicas, como era la función del escribano de Cámara del Consejo Real de las Indias, entre otros.

Por tradición el término notario correspondía únicamente a los escribanos eclesiásticos, cuya jurisdicción se limitaba a los asuntos de la iglesia en los obispados y parroquias, tenían su propia reglamentación. La Iglesia heredera del Derecho Romano, conserva la Institución Notarial para sus asuntos. Para un estudio de la figura notarial en la Iglesia, remítase al Código de Derecho Canónico notarial, reformado y promulgado en el año de 1983, como resultado de los trabajos del Concilio Vaticano II, que presidió su Santidad el Papa Paulo VI.

Fue en la Nueva España, apenas terminada la conquista, donde se creó la primera organización de escribanos de nuestra América, ocurrió en el siglo XVI, en el año venturoso de 1537, con la aparición de la Cofradía de los Cuatro Santos Evangelistas, cuya sede fue el Convento Grande de Nuestro Padre San Agustín de la Ciudad de México y cuyo ejercicio se dió, merced a la licencia concedida por el entonces-Arzobispo de México, Don Pedro Moya de Contreras.

La denominación no fue circunstancial, sino que se debió a que los Evangelistas dieron constancia de la vida y doctrina de Jesús Nuestro Señor, en "El Nuevo Testamento".

Esta agrupación fue producto y respuesta a la nueva -- tendencia dominante en Europa en ese momento, pues las agrupaciones gremiales estaban resultando valiosos instrumentos para la ayuda, defensa y mejoramiento de los artesanos, comerciantes y profesionistas en general.

Consecuentemente, la finalidad de la agrupación, era -- la ayuda moral y económica de sus cófrades, dando así las pautas para la creación de una mutualidad de auxilio efectivo.

Comenzaba así una nueva etapa en la evolución del notariado, como institución jurídica, era portadora de un dinamismo que no le permitiría dar marcha atrás en su espíritu de superación y en la intención de lograr su plena realización.

Ni siquiera los cambios y transformaciones sociales -- que se suscitaron con el movimiento independentista la conmovieron, se mantuvo la institución del notariado del régimen colonial de los oficios vendibles y renunciables, pues como ya se dijo, constituía una forma segura y hasta cierto punto sencilla para el Estado, de controlar la obtención de ingresos por concepto de impuestos y derechos, en ello descansaba primordialmente la importancia de la escribanía con relación al Estado.

Consumada la independencia, derrocado el Imperio e instituida la República, inicia una nueva etapa del notariado, la de la reglamentación institucional por parte del Estado, favoreciendo su regulación de la manera más adecuada y acorde con la realidad, para mantenerla como instrumento útil -- en la realización de sus fines.

El notariado se estructura y organiza a principios de siglo, con la Ley de 1901, que lo regula sistemáticamente, desligándolo completamente del poder judicial, al que estuvo asociado por largo tiempo, para ubicarlo en la esfera de competencia del Poder Ejecutivo, tal como se reglamenta en la actualidad, así es como lo previene la actual Ley del Notariado para el Distrito Federal en su artículo primero.

De acuerdo con el análisis y estudio de las reformas contenidas en el Decreto que reformó, adicionó, y derogó diversas disposiciones de la Ley del Notariado para el Distrito Federal, aparecido en el Diario Oficial de la Federación del día 3 de enero de 1986, se puede deducir la tendencia del legislador por adecuar las normas del derecho notarial a los requerimientos y necesidades propias de una función que deriva de un Servicio Público, como ya lo preconizara nuestra legislación colonial. (Vid. Supra. p. 19)

De la lectura del artículo tercero de la nueva Ley y en general del estudio de toda la Ley del Notariado en su conjunto, podemos apreciar, lo importante que ha sido para los legisladores tomar en cuenta las experiencias que la historia les ha brindado y no sólo para ellos, sino para todos los estudiosos e interesados en la materia, puesto que las notas características de la institución del notariado, a lo largo de la historia, constituyen datos relevantes de su devenir existencial. Confirmándose de esta forma la máxima Aristotélica que ya habíamos señalando en los párrafos superiores (Supra. p. 11) y que sentenció: "Los pueblos que no aprenden las lecciones de la historia están condenados a repetir sus errores".

II. Ubicación en la Administración Pública.

Actualmente el Derecho Notarial constituye una ciencia, un arte, creado como respuesta a la necesidad de dar seguridad a las transacciones en las sociedades modernas.

Como ya habíamos anunciado al iniciar este capítulo del tema, nos parece importante fijar con precisión el concepto de Notaría que habrá de guiarnos en el curso de nuestra exposición.

Este término que hoy es confuso, no ha tenido una determinación exacta y aceptada desde los orígenes mismos de la codificación notarial, pues lo mismo se ha aplicado a la oficina, al despacho en el cual se desenvuelve el notario, que a la función notarial en sí.

La ambigüedad de estos conceptos, se ha venido manifestando en los propios instrumentos legales que regulan la actividad del notario, al grado que nuestra actual ley en su artículo tercero, se refiere a la oficina del notario, cuando señala el funcionamiento de la actividad notarial.

"ARTICULO 3o.- El Ejecutivo de la Unión por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal autorizará la creación y funcionamiento de las notarías. En el Distrito Federal habrá las notarías que determine el Departamento del Distrito Federal, tomando en cuenta las necesidades del propio servicio notarial..."

Esa es la primera impresión que nos causa la lectura del párrafo inicial del artículo transcrito, pues es claro al señalar como objeto de su reglamentación, la creación, funcionamiento y ubicación de las Notarías Públicas en el Distrito Federal.

Bajo el mismo tenor y con las directrices encaminadas a ponderar el aspecto institucional de las notarías como -- oficinas cuya determinación compete al Poder Ejecutivo como parte integral de la Administración Pública, podemos citar -- los numerales 28, fracción V, 28, 59-E y 153, fracción III, de la nueva Ley del Notariado para el Distrito Federal.

De la misma manera, los artículos sexto y treinta y -- dos, nos indican la misma orientación por parte de la Ley, -- al señalar en forma específica lo siguiente:

"ARTICULO 60.- El notario es responsable ante el Depar -- tamento del Distrito Federal de que la prestación del servi -- cio en la notaría a su cargo, se realice con apego a las -- disposiciones de esta ley y sus reglamentos."

"ARTICULO 32.- El notario deberá desempeñar la función pública, en la notaría a su cargo y en los lugares en donde resulte necesaria su presencia, en virtud de la naturaleza -- del acto o del hecho que se pretenda pasar ante su fe."

Por otra parte, la misma ley, se refiere a la activi -- dad notarial como al desempeño de una función pública, tal -- es el sentido que tienen los artículos quinto, vigésimo --- séptimo y trigésimo primero, entre otros, que a la letra di -- cen:

"ARTICULO 50.- Los notarios del Distrito Federal no po -- drán ejercer sus funciones fuera de los límites de éste.

Los actos que se celebren ante su fe, podrán referirse a cualquier otro lugar, siempre que se dé cumplimiento a -- las disposiciones de esta ley.

Quien carezca de la patente de notario expedida para -- actuar en el Distrito Federal, no podrá ejercer funciones -- notariales dentro de los límites del mismo, ni instalar ofi

cinas."

"ARTICULO 27.- La persona que haya obtenido la patente de notario deberá iniciar sus funciones en un plazo que no exceda de noventa días hábiles siguientes a la fecha de su protesta legal."

Evidentemente no se ha señalado la obligación de abrir una oficina o instalar un despacho notarial, sino que se habla del desempeño de una función pública, como también se aprecia en el artículo 31 indicado, que en su parte conducente establece:

"ARTICULO 31.- Los notarios, en el ejercicio de su profesión, deben guardar reserva sobre lo pasado ante ellos y están sujetos a las disposiciones del Código Penal sobre secreto profesional, salvo los informes..."

Por lo que hemos podido apreciar y de acuerdo con una idea generalizada, es necesario que se termine de una vez por todas el empleo de conceptos anfilológicos, estableciendo con claridad lo que se quiere decir al hablar del concepto notaría.

Desde luego, que aceptamos la idea de que una cosa es la oficina del notario y otra muy diferente es la idea de notaría referida al conjunto de bienes que están al servicio de la fe pública.

La notaría es una institución de orden público que engloba tanto la oficina del profesional que desempeña la función notarial, como el ejercicio de la función misma. (17)

(17) Al respecto véase la tesis doctoral del profesor Othón Pérez Fernández del Castillo, citada, p. 204.

"Claro está -concluye el Doctor Othón Pérez- que la Notaría requiere del notario y comprende necesariamente el -- conjunto de bienes indispensables que están al servicio de la fé (sic) pública, como el protocolo, el sello, los apéndices, los índices, la guía, los archivos, la oficina, etc. Por eso decimos que la notaría no es la oficina del notario, sino que la oficina del notario es sólo uno de tantos elementos materiales que están destinados al servicio de la notaría." (18)

Consecuentemente, el concepto de notaría que nosotros tenemos en mente utilizar en el desarrollo de este trabajo, será el que lo describe como función pública, a la manera - de Francisco Martínez Segovia:

"Es la función profesional y documental autónoma, jurídica, privada y calificada, impuesta y organizada por la -- ley (caracteres) para procurar la seguridad, valor y permanencia, de hecho y de derecho (fines), al interés jurídico- de los individuos, patrimonial o extrapatrimonial, entre vivos o por causa de muerte, en relaciones jurídicas de voluntades concurrentes o convergentes y en hechos jurídicos, humanos o naturales (objeto material), mediante su interpretación y configuración, autenticación, autorización y resguardo (operaciones de ejercicio) confiada a un notario (medio-subjetivo)." (19)

No obstante que ya precisamos el concepto de notaría - que nos orienta, tenemos una tarea un poco más compleja, se

(18) Ibid., p. 205.

(19) MARTINEZ SEGOVIA, Francisco, Función Notarial, "Estado de la Doctrina y Ensayo Conceptual", Ediciones Jurídicas Europa-América (EJEA), Buenos Aires, 1961, p. 21.

trata de aclarar si la función notarial es en realidad una función pública o se trata auténticamente de un servicio público que como tal debe ser prestado por el Estado.

Lamentablemente ni nuestros apoyos doctrinales ni la propia legislación aporten elementos consistentes para la determinación de esta cuestión, pues por el contrario, está confusamente velada en ambas áreas del conocimiento jurídico.

El artículo primero de la Ley del Notariado establece que la función notarial es de orden público, que corresponde al Ejecutivo de la Unión su ejercicio en el Distrito Federal, por conducto del Departamento del Distrito Federal, que la encomendará para su desempeño a licenciados en Derecho.

Debemos tener en cuenta que las funciones del Estado no son servicios públicos, sino estructuras del poder público, la función es un concepto institucional y el servicio público es la materialización o actualización de una función pública.

Las funciones públicas son los medios a través de los cuales el Estado realiza sus fines fundamentales, a saber: la función legislativa, administrativa y judicial. (20)

"El servicio público es -de acuerdo con la teoría del Servicio Público del doctor Andrés Serra Rojas- una actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar -de una manera permanente, regular, continua y sin propósito de lucro-, (spondere vitae)

(20) SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Tomo II, Editorial Porrúa, S.A., 13a. ed., México 1965, n. 106.

la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público." (21)

En la caracterización de los servicios públicos se atienden criterios orgánicos, materiales, jurídicos y técnicos.

El concepto que acabamos de asentar no es limitativo, ni mucho menos inmutable, no agota sus posibilidades, varía de acuerdo con las circunstancias históricas, políticas, sociales y aún por influencias ambientales o climatológicas.

Los autores coinciden señalando la dificultad de precisar una definición concreta de servicio público, pues no se puede dar una noción rigurosa y unánimemente aceptada, incluso el Doctor Serra Rojas lamenta con gravedad académica que el propio Gabino Fraga haya abandonado los conceptos -- que alguna vez vertiera sobre el particular (Cfr. op. cit. p. 107 y siguientes), y lo que corroboramos al analizar la obra del Doctor Fraga es muy significativo, pues para él no es necesario dar una definición de servicio público, sino que basta tener presentes las atribuciones del Estado para comprender la sistematización del derecho administrativo, puesto que --afirma el Doctor Fraga-- "el concepto de servicio público no abarca toda la actividad del Estado como sus mismos sostenedores llegaron a reconocer" (22) refiriéndose a Duguit, Jéze, Bonnard, y otros, que así lo establecían.

No obstante que la doctrina administrativa no es muy precisa para establecer cuales son con exactitud los servicios públicos, la tendencia en la legislación administrati-

(21) Ib., p. 107.

(22) FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Editorial Porrú a, S.A., 23a. edición, México, 1984, p. 22.

va actual es a generalizar un concepto técnico de servicio-público, así la Constitución en los artículos 30., fracción IX y 123, fracción XVIII, emplean un criterio muy general - de servicio público, otros casos los encontraremos en el código penal para el Distrito Federal, en su artículo 60, en la que el concepto de servicio público nos da la noción de una oficina pública.

Es por ello que el Doctor Serra Rojas puntualiza lo siguiente: "En todo caso, el punto de partida es la decisión del Estado para erigir una actividad en servicio público."

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal contiene disposiciones que establecen el tratamiento de esa facultad que "confiere a los particulares una nueva condición jurídica, un poder delegado por la administración pública", ya que los servicios públicos en el Distrito Federal están a cargo del Departamento del Distrito Federal, dicha ley publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1978, incorporó a su texto la antigua Ley de Servicios Públicos, reglamentando los servicios públicos en el Distrito Federal en los artículos del 22 al 31 de la misma.

La noción de Servicio Público en la actualidad ya no es una noción jurídica, sino que indica una manera de ser de las funciones administrativas, caracterizadas por la intervención estatal; de aquí parte una idea que nos habla de la crisis actual del concepto de servicio público, pues ha dejado de ser una institución y se ha convertido en la aplicación del Derecho Público a determinados actos, "a tal grado -señala el Doctor Acosta Romero- de que se hace la indicación de que hay servicio público porque da lugar a apli-

car las reglas de Derecho Público y a la inversa, hay Derecho Público porque hay servicio público; o lo ha hecho resaltar el profesor Waline, la expresión de servicio público ya no tiene más valor que el de una simple etiqueta." (23)

Ahora bien, el derecho administrativo es el encargado de estructurar y organizar los servicios públicos que presta el Estado, la fe pública es un servicio que por su naturaleza es inherente a las funciones del Estado.

A pesar de lo anterior, históricamente ha quedado al margen de la esfera administrativa, al igual que la impartición de la justicia, que sin duda corresponde al Estado proporcionar.

Tal vez fuera posible encontrarle un sitio en lo que hoy se conoce como descentralización administrativa por colaboración, que constituye una modalidad del ejercicio de la función administrativa con caracteres específicos.

Se origina cuando el Estado va adquiriendo mayor injerencia en la vida privada y cuando, como consecuencia, se le van presentando problemas para cuya resolución se requiere una preparación técnica de que carecen los funcionarios políticos y los servidores y empleados administrativos de carrera. Para tal evento, y ante la imposibilidad de dar respuesta a todos los requerimientos de la sociedad, autoriza a los particulares su colaboración, en el ejercicio de la función administrativa. En esta forma la descentralización por colaboración se transforma en el ejercicio privado de las funciones públicas. (24)

(23) Loc. cit., p. 454.

(24) Cfr. Gabino Fraga, op.cit., p. 208.

Debemos recordar que las formas de prestación de los servicios públicos en nuestra legislación pueden ser variadas, sea en forma centralizada, descentralizada, por empresas de participación estatal o por vía de concesión en manos de particulares.

Siguiendo la línea ideológica y acordes con el pensamiento objetivista de Leon Duguit que define el servicio público como "toda actividad cuyo cumplimiento debe estar asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esta actividad es indispensable para la realización y el desarrollo de la interdependencia social, la cual es de tal naturaleza que ella no puede ser realizada completamente sino por intervención de la potestad gobernante", el Estado no es, lisa y llanamente, una potestad autoritaria que manda arbitrariamente, sino que utilizando su infraestructura administrativa, asegura la prestación de los servicios públicos mediante la cooperación de los particulares.

La descentralización administrativa por colaboración, es una forma indirecta de la Administración pública que obedece a consideraciones técnicas y se plantea como un medio alternativo para realizar los fines específicos del Estado.

En torno a la teoría así formada se establecen dos elementos que caracterizan esta institución:

Primero: El ejercicio de una función pública. Una actividad desarrollada en interés del Estado.

Segundo: El Ejercicio de dicha actividad en nombre propio del particular. (Una especie de mandato sin representación).

La descentralización por colaboración se caracteriza, frente a las otras formas de descentralización (por región y por servicios), por no constituir parte integrante de la organización administrativa, por realizarse mediante entes privados el ejercicio de una función pública, colaborando con la Organización Administrativa en estricto sentido.

Para una mayor profundización del tema nos remitimos a la obra del profesor Gabino Fraga, quien señala:

"La autorización del Poder público constituye un elemento fundamental de la descentralización por colaboración.

Porque el ejercicio de la función pública no puede originarse en las normas del derecho privado, sino antes bien, sujeta de las disposiciones de orden público. El acto de autorización constituye un acto administrativo que no es unilateral..." (25)

El segundo elemento fundamental es la facultad de vigilancia y control que se reserva la Administración Central, y podríamos decir en este caso, se reserva la facultad de controlar el buen funcionamiento de la notaría en la que se desempeña el profesionista que ejerce la función notarial, sino incluso el poder de revocarle la patente de su ejercicio, cumpliéndose así, este segundo elemento fundamental.

No obstante que la organización de estos servicios corresponde al derecho administrativo desde un punto de vista teórico, los principios generales del derecho administrativo, tradicionalmente, han quedado al margen del servicio público notarial, por lo que dicha función no ha sido regula-

(25) Gabino Fraga, op. cit. p. 215.

da por el derecho administrativo. (26)

Por otra parte, también debemos tener en cuenta que, - si en un principio se consideraba que el servicio de la función notarial se prestaba paralelo al desempeño del Poder Judicial, pues se afirmaba que, los notarios además de certificar y autenticar los actos y contratos entre particulares, debían constatar las diligencias que éstos desahogaban ante los tribunales (viejo resabio del Derecho Canónico), y que en la actualidad ya no se tienen tales conceptos, sino que se deben ver como funciones completamente separadas, se debe aceptar la total autonomía y singularidad de la función pública notarial dentro de la propia Administración.

De hecho, la función notarial ha quedado completamente desligada del Poder Judicial, para encuadrarla en el ámbito de acción del Poder Ejecutivo. (Cfr. Art. 10. de la Ley del Notariado para el Distrito Federal.)

Por tanto es en la Administración Pública, que desarrolla la actividad del Poder Ejecutivo, en donde vamos a ubicar la naturaleza y contenido de la función notarial, toda vez que el derecho administrativo regula la actividad del Estado en forma de función administrativa, aunque no sea con sus preceptos con los cuales orientemos el desarrollo del servicio notarial, sino con las herramientas de su propia legislación positiva; de tal suerte que podemos estudiar a la función notarial, como el servicio público que presta el Estado a la sociedad, por medio de profesionales del derecho en su calidad de particulares.

(26) Cfr. Luis Carral y de Teresa, Derecho..., cit., p. 20. Al respecto señala: "el acto notarial no es un acto administrativo, pues no está sujeto a ningún régimen de disciplina jerárquico, ni a recurso administrativo. Tiene un régimen especial... que queda fuera del Derecho Administrativo." (loc.cit.)

1. Naturaleza jurídica de la función notarial.

Los criterios administrativos, jurídicos y económicos, siguen siendo el núcleo central de la problemática en torno a la naturaleza jurídica de la función notarial, por eso es importantísimo analizar la posición que sustenta la Ley del Notariado para el Distrito Federal, en su artículo décimo, - pues resulta trascendente ver como ha suprimido el término -funcionario público, que le atribuía al notario, hasta antes de las reformas del 27 de diciembre de 1985, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del lunes 13 de enero de 1986, que a la letra dice:

"ARTICULO 10.- Notario es un licenciado en Derecho investido de fe pública, facultado para autenticar y dar forma en los términos de Ley a los instrumentos en que se consignen los actos y hechos jurídicos.

La formulación de los instrumentos se hará a petición de parte."

La tradición ha recogido tres corrientes doctrinales - respecto de la naturaleza de la función notarial, que buscan desentrañar a grandes rasgos la paradoja de su naturaleza jurídica.

La primera de ellas, la posición funcionalista, como - la llama Martínez Segovia, sostiene que el Notario, de acuerdo con lo que disponía la Ley del Notariado promulgada el 8 de enero de 1980 (reformada el 13 de enero de 1986), y -- por el carácter mismo de las funciones que desempeña, es un funcionario público, y a primera vista parecía lo más convincente. (27)

(27) Op. cit. pp. 88ss.

La segunda, que surge como una reacción natural a la -tendencia anterior, a la manera de la ideología dialéctica-hegeliana, opone criterios y razonamientos objetivos, mediante el análisis de la función notarial con relación al Estado, en el orden administrativo, concibe al notario como -un profesionalista liberal, aquí se encuadrarían los tratadistas que apoyan la corriente liberal y tendrían como bandera de su ideología, el contenido del artículo décimo de la Ley del Notariado como actualmente lo conocemos.

Por último, y en la línea propuesta por el método hegeliano, aparece una tercera posición, una teoría intermedia, denominada ecléctica o mixta, en la que se plantea una alternativa lógica, apropiada para el esclarecimiento veraz -de la controversia planteada, en la cual se afirma que el -notario es un profesionalista liberal que desarrolla una función pública.

Antes de estudiar a los principales exponentes de estas teorías, es necesario acotar que los orígenes de esta disparidad de criterios se remonta a los antecedentes franceses de la legislación notarial, ya que si bien es cierto que el contexto general en el que se desarrollara esta institución no coincide con el entorno contemporáneo del notariado actual, siempre ha mantenido una línea de conducta, por cuanto a sus funciones, congruentes y uniforme, que la han hecho perdurar en la esencia de sus atribuciones.

Fue justamente la Ley del Ventoso del año XI de 1803, -en la que se establece de manera categórica que el Notario es un funcionario público, y de la cual surge una reacción de rechazo, por lo tajante de su calificativo, como se observa en el artículo primero de la referida Ley, que dice:

"Art. 1o. Los notarios son los funcionarios públicos - establecidos para recibir todos los actos y contratos a que las partes deban o quieran dar el carácter de autenticidad-propio de los públicos, y para asegurar la fecha, conservar su depósito y librar copias y testimonios."

La Ley de 1943 de la propia Legislación Francesa, se encargó de rectificar los conceptos contenidos en la Ley de 1803, cambiando el término funcionario público por el de -- oficial público. (28)

El antecedente mediato de nuestra actual legislación - notarial manifiesta la influencia que la doctrina francesa-tuvo en este sentido, pues ya en la Ley de 1901 se dejó sentir el positivismo imperante, al adoptar el criterio funcionalista de la actividad notarial, criterio que trascendió a la Ley del 8 de enero de 1980 y que fue modificado finalmente por la Ley del 13 de enero de 1986, para considerar al - Notario como un profesionalista liberal.

Al analizar estas doctrinas, Francisco Martínez Segovia hace una recopilación de los principales exponentes en cada una de ellas y nos los presenta con su pensamiento al respecto.

En la primera corriente, dentro de los funcionalistas-destaca a Castán Tobeñas, de quien en su obra titulada "Función Notarial y elaboración notarial del Derecho" critica - algunos conceptos y dice: "Cree Castán, que no puede negarse el carácter público de la función y la institución notarial. Piensa que el notario interviene, al autenticar y legitimar, en nombre del Estado... Pero encuentra carácter -- complejo y notas especiales que alejan esta función de la - administrativa. Aun cuando no enumera esas notas diferencia

(28) Cfr., Francisco Martínez Segovia, Op.cit., p. 29.

"Art. 10. Los notarios son los funcionarios públicos - establecidos para recibir todos los actos y contratos a que las partes daban o quieran dar el carácter de autenticidad-propio de los públicos, y para asegurar la fecha, conservar su depósito y librar copias y testimonios."

La Ley de 1943 de la propia Legislación Francesa, se encargó de rectificar los conceptos contenidos en la Ley de 1803, cambiando el término funcionario público por el de -- oficial público. (28)

El antecedente mediato de nuestra actual legislación notarial manifiesta la influencia que la doctrina francesa-tuvo en este sentido, pues ya en la Ley de 1901 se dejó sentir el positivismo imperante, al adoptar el criterio funcionalista de la actividad notarial, criterio que trascendió a la Ley del 8 de enero de 1980 y que fue modificado finalmente por la Ley del 13 de enero de 1986, para considerar al Notario como un profesionalista liberal.

Al analizar estas doctrinas, Francisco Martínez Segovia hace una recopilación de los principales exponentes en cada una de ellas y nos los presenta con su pensamiento al respecto.

En la primera corriente, dentro de los funcionalistas-destaca a Castán Tobeñas, de quien en su obra titulada "Función Notarial y elaboración notarial del Derecho" critica algunos conceptos y dice: "Cree Castán, que no puede negarse el carácter público de la función y la institución notarial. Piensa que el notario interviene, al autenticar y legitimar, en nombre del Estado... Pero encuentra carácter -- complejo y notas especiales que alejan esta función de la administrativa. Aun cuando no enumera esas notas diferenci-

(28) Cfr., Francisco Martínez Segovia, Op.cit., p. 29.

les, es contrario a convertir al notario en órgano burocrático." (29)

Concluye José Castán Tobeñas con una frase que lo coloca en una franca posición funcionalista, al decir:

"En todo caso, se ha de reconocer que corresponde al Notario una posición especial dentro de la organización administrativa y jurídica." (30)

Luis Carral y de Teresa también analiza la postura de Castán Tobeñas, señalando que destaca tres aspectos en la función del Notario que le atribuyen el carácter de funcionario público, a saber: en primer lugar, realiza una función directora, asesorando y aconsejando a las partes, para que éstas logren adecuadamente la finalidad que se proponen; en segundo término, desarrolla una función modeladora al darle forma y contenido a los instrumentos en los que se consignan los actos y contratos que los particulares requieren; y por último, desempeña una función autenticadora, mediante la fe pública, para certificar y dotar de validez legal a los actos y contratos que ante él se consignan, constituyéndose en el funcionario público apropiado para "invertir los actos notariales de una presunción de veracidad que los hace aptos para imponerse por sí mismos en las relaciones jurídicas, para ser impuestos por el poder coactivo del Estado." (31)

Aunque está de acuerdo con la crítica de Martínez Sego via en cuanto al carácter funcionalista que atribuye Castán

(29) Ibidem., p. 35.

(30) Ib.

(31) CARRAL Y DE TERESA, Luis, Derecho... cit., p. 91.

al Notario, le parecen muy importantes las anotaciones que hace el propio Castán para denotar la peculiaridad de la -- función notarial.

Otro autor funcionalista al que se refiere Martínez Segovia en su obra es González Palomino, quien afirma: "La -- función notarial es una función pública de carácter administrativo, que consiste en dar forma de ser y de valer a los negocios jurídicos o en establecer la presunción de verdad de ciertos hechos, mediante la afirmación pasiva de su evidencia por el Notario..." (32)

Por lo determinado que se expresa el autor, Martínez Segovia considera que se debe calificar a este notarialista como el que más decididamente afirma su posición teórica en cuanto al carácter funcionalista del quehacer del Notario.

Con un criterio positivista y de acuerdo a su realidad legislativa, o sea a la ley y reglamentos españoles, expresa el citado autor, que el Notario es un funcionario público porque ejerce una función jurídica por ser jurista, como pedagogo de la voluntad de las partes, esta última función no forma parte del quehacer del Notario, e inclusive, su -- función se limita a una función pública administrativa, como ya apuntamos.

En la misma tendencia se expresan Rafael V. Gutiérrez, José María Mengual y Mengual y José María Mustapich, de los que sobresale éste último, para quien el Notario realiza -- una función de naturaleza "social" que está dentro del Esta

(32) Op. cit., pp. 36-37.

do y cuya representación corresponde al Poder Público. (33)

Martínez Segovia analiza la corriente liberalista, des-
tacando a Ignacio M. Allende, para quien el Notario es un -
profesional libre, pero que por la trascendencia social, es
ta especialmente reglamentado; en la propia posición libe-
ral encontramos a Jorge Allende de Iriarte y a Pascual Qua-
glitta, apoyados por A. J. Prunel, quien admite que el No-
tario no desarrolla una labor al servicio del Estado, sino-
como persona independiente, por interés, a riesgo y venta-
jas propios.

Defensor del liberalismo profesional del Notario, en -
la actualidad, el licenciado y notario Bernardo Pérez Fernán-
dez del Castillo, censuró la concepción del notario como --
funcionario público, para argumentar, con base en el análi-
sis interpretativo de la legislación mexicana, que "el notá-
rio no es un funcionario público, por no estar enquistado -
dentro de la administración pública, no recibir salario, no
existir contrato de trabajo o relación jurídica de direcci-
ón y dependencia; el Estado no responde por los actos de él,
su ingreso no es por nombramiento, sino por exámen de oposi-
ción, su cargo es vitalicio, etcetera. En todo caso se co-
dría considerar un funcionario público sui generis, fuera -
de los enunciados por las leyes administrativas." (34)

Para reafirmar su posición, el licenciado Bernardo Pé-
rez, señala, acorde con un postulado de Eduardo J. Couture,
que se expresó en sentido liberalista, y encaminando su crí-
tica en contra del antiguo texto de la Ley del Notariado, -

(33) MARTÍNEZ SEGOVIA, Francisco, Opus cit., pp. 40-43.

(34) PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO... Derecho..., cit. p. 146.

que no es suficiente con que la ley mencione una categoría determinada para tal o cual función, sino lo arropa con las características propias de tal categoría, además de que no incumbe al legislador codificar definiciones, y se remite - al pensamiento del propio J. Couture, al transcribir un tex to de su obra titulada: "Estudios de Derecho Procesal Ci--vil", respecto a una disposición de la Ley del Notariado de Uruguay, muy parecida al contenido del reformado artículo - décimo de nuestra legislación notarial:

"El problema de la condición del escribano público no es un problema de definición legal. Podrá el legislador, en sus definiciones, denominarlo así; pero bien sabemos que no es misión del legislador dar definiciones sino estatuir nor mas, es decir, proposiciones hipotéticas de una conducta fu tura.

El escribano público será funcionario público, si la ley le asigna en el conjunto de interrelaciones humanas, la condición jurídica que corresponde a los demás funcionarios públicos: su estatuto jurídico. No será funcionario público, aunque la ley lo denomine así, si en el cúmulo de sus derechos no tiene la condición de tal." (35)

Por otra parte, el licenciado Bernardo Pérez Fernández del Castillo, profundizando mediante el análisis exegético de nuestros antecedentes legislativos, hace resaltar el hecho de que la Ley de 1945, omitió mencionar en forma expresa, el carácter de funcionario público que conforme a la -- Ley de 1901, se le había atribuido al Notario.

(35) Ib., p. 146.

Esta omisión, ocasionaría que en las disposiciones que llevaron a la confección de la anterior Ley, fuera expresamente estatuido con tal carácter, mismo que se suprimió deliberadamente en las reformas que ya señalamos y que constituyen el contenido de nuestra actual legislación.

Cabe mencionar que en dichas reformas también se establece una causal para la cancelación de la patente de Notario, y que equivale a la derogación del principio de cargo-vitalicio de la función notarial y es la contenida en el artículo 133, fracción VIII, que señala:

"ARTICULO 133.-

VIII.- Por haber cumplido 75 años y que a juicio del Departamento, se encuentre incapacitado para seguir en funciones"

Dentro de la tercera corriente, en la posición ecléctica o mixta, también denominada de la combinación, tenemos a los siguientes autores:

Erwin Sasse, quien al estudiar la legislación alemana, expone su concepto de funcionalista restringido: "desempeña -el notario- funciones públicas aunque en su ejercicio es soberano." Señala que también desempeña un papel como profesionalista porque atiende a los intereses de su clientela, regulando su actividad con una ley propia.

Destaca en esta corriente el tratadista Julio Cesar Torres, quien en su obra "Carácter del escribano público", -- analiza la doble naturaleza del notario, como funcionario público y como profesionalista del Derecho, al definirlo como "El libre ejercicio de la profesión de escribano."

Julio Cesar Torres señala varias características que demuestran la naturaleza funcionalista del notario, pero a-

la vez, indica los rasgos que lo distinguen como profesional liberal; en cuanto a los primeros nos dice: su obligación de prestar el servicio, la posibilidad de excusarse sólo en casos excepcionales, el asiento y competencia territorial que le asignan, el depósito de la fe pública y sus antecedentes históricos; en relación a los segundos, nos manifiesta: la colegiación profesional, independencia jerárquica, conciencia y ética profesional, no sujeción a ordenes; y por tanto concluye: "El notario es un funcionario público con características distintivas por su calidad de profesional." (36)

Con profunda tendencia al término medio, a la moderación y al buen juicio, el licenciado Luis Carral y de Teresa expuso con claridad su parecer respecto de la naturaleza jurídica de la función notarial, partiendo del análisis del notariado de tipo latino al que corresponde el prototipo de nuestro país.

Para el Licenciado Luis Carral, el notariado del tipo latino es caracterizado por ser una institución que contiene e identifica al profesional del Derecho y al funcionario público a la vez, "es -dice Carral- funcionario público por que por delegación el Estado encomienda al notario el poder dar fe; pero si a eso se limitara, se convertiría en un mecánico autenticador, en amanuense oficial del Estado, sin otra facultad que rehusar su intervención cuando los actos fueran contra las leyes." (37)

(36) MARTINEZ SEGOVIA, Francisco, Función..., cit. pp.69-70

(37) Opus cit., p. 90.

No obstante, también afirma que el Notario no es un -- funcionario administrativo por ser un profesional libre, si no que es un funcionario público porque está investido de -- fe pública, pero ello no significa que pertenezca a la administración del Estado, aunque por disciplina no se oponga a preceptos administrativos.

Advierte que la finalidad de un funcionario administrativo es defender los intereses del Estado, cosa que no se -- da en los notarios, sino que defienden los intereses de sus clientes, porque éstos son los que le pagan por sus servi-- cios.

Por otra parte, y en ello coincide con el Licenciado -- Bernardo Pérez, el Notario no percibe sueldo del Estado, como ocurre con los funcionarios administrativos; tampoco --- obliga al Estado la actuación del Notario, ni responde por ella, y sobre todo el Notario "organiza su actuación como -- mejor le parece, bajo su exclusiva responsabilidad sin que el ciudadano esté obligado a someterse a determinado Nota-- rio..." (38)

Es importante señalar que nuestra Constitución Políti-- ca, en el título cuarto, se refiere a los funcionarios pú-- blicos, al incluirlos en la denominación de servidores pú-- blicos, pero no los define expresamente.

El artículo 108 dicen textualmente en su parte condu-- cente:

"Artículo 108.- Para los efectos de las responsabilida-- des a que alude este Título se reputarán como servidores pú

(38) CARRAL Y DE TERESA, Luis, Derecho..., cit., p. 9.

blicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones..."

Por otra parte encontramos en la propia Ley del Notariado, el equiparamiento del Notario con la Autoridad Pública cual funcionario de la administración, al establecer en su artículo 81, lo siguiente:

"Art. 81. El otorgante que declare falsamente en una escritura incurrirá en la pena a que se refiere la fracción I del artículo 247 del Código Penal."

El mencionado artículo establece:

"Art. 247. Se impondrán de dos meses a dos años de prisión y multa de diez a mil pesos:

I. Al que interrogado por una autoridad pública distinta de la judicial en ejercicio de sus funciones y con motivo de ellas, faltare a la verdad; ... "

Finalmente, el mismo Código Penal para el Distrito Federal, se refiere a los "Delitos cometidos por servidores públicos", en los siguientes términos:

"Art. 212. Para los efectos de este título y el subsiguiente, es servidor público toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades -

asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso - de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial - del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente título, son aplicables a los gobernadores de los Estados, a los diputados a las legislaturas locales y a los magistrados de los tribunales de justicia locales, por la comisión de los delitos previstos en este título, en materia federal.

Se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetración de alguno de los delitos previstos en este título o el subsecuente."

Es precisamente la vaguedad en los conceptos y la incongruencia en sus características, lo que ha movido a los tratadistas a defender la ruptura de la función notarial en relación con la administración pública, para considerarla como una actividad más en el ámbito de las relaciones entre profesionistas liberales.

Esa es la visión que nos deja el análisis del actual artículo décimo de la Ley del Notariado en vigor, al establecer que el Notario es un "licenciado en Derecho", máxime que en el artículo primero de la propia Ley se establece -- que la función notarial se encomienda a particulares, con el título profesional ya indicado.

Todavía más específica, la Ley del Notariado para el Distrito Federal y Territorios de 1945, aludía a la calidad profesional del Derecho que se requería para que los interesados pudiesen ejercer la función notarial.

Para Luis Carral, el notariado es algo más que una simple profesión liberal del Derecho, es un auténtico apostolado de servicio, así lo veía el extinto Notario:

"La labor del notario bien entendida y bien desempeñada, constituye un verdadero apostolado y puede asegurarse - que sin notarios competentes y honorables, muchísimas personas, pero esencialmente de humilde condición, serían víctimas diarias del abuso y del engaño." (39)

Con la misma vehemencia, advierte que si bien el notariado se ejerce por profesionales liberales, no lo han de desarrollar de una manera arbitraria, por ser un servicio público, la fe pública, el contenido de su acción como funcionarios.

La razón por la cual concede autonomía a la función notarial no es en sí mismo un acto administrativo, aun cuando si lo sea el hecho de la extención de la patente por parte de la autoridad, por ello la función pública notarial no se regula por el Derecho Administrativo.

El quehacer del notario, es el ejercicio de una función pública por un profesional liberal, o lo que es lo mismo una función pública de ejercicio privado. (40)

Es en este punto en el cual cobra relevancia el concepto de la Administración Descentralizada por Colaboración -- a que nos referimos al tratar lo relativo a la Ubicación de la Función Notarial en la Administración Pública. (vid. supra 31 y siguientes).

Con agrado recoge una conclusión que expone Martínez - Segovia, al desarrollar su planteamiento sobre este particular, y transcribe el siguiente párrafo:

(39) Op. cit., p. 10.

(40) Ib., p. 47.

"La función notarial es privada, calificada con efectos de una función pública." (41)

En el texto original Martínez Segovia, trata de ser -- más preciso al establecer el carácter profesional del notario y señala que "... el notario, como órgano jerárquizado- (en el sentido de haber adquirido jerarquía) de las funciones notariales, ha alcanzado su total diferenciación, sus - caracteres, su especialidad y que, ante la cuestión tan debatida acerca de qué es el notario, a la cual unos responden diciendo que es un funcionario público y los del otro - otro extremo que es un profesional del derecho, nuestra con testación es la siguiente: El Notario es Notario." (42)

Resulta evidente que la complejidad de la función notarial supera los estereotipos existentes en la actualidad en nuestra terminología jurídico-administrativa, sin embargo, - se puede adelantar un poco en cuanto a conclusiones para establecer que, de los conceptos asentados en este apartado, - y de acuerdo con los puntos de vista asentados al tratar lo referente a la Ubicación de la Función Notarial dentro de - la Administración Pública, comulgamos con el criterio del - licenciado Luis Carral y de Teresa, entendemos la función - notarial como el ejercicio de una función pública por un -- profesionista liberal, que implica la prestación de un servicio público que se presta desde el ámbito de competencia de la "descentralización administrativa por colaboración" - a través de un órgano independiente de la Administración pública centralizada.

(41) Id., p. 110 (Al respecto Martínez Segovia dice que de aceptarse esta visión del Notario, se le debe considerar, como portador de una función "para-pública", empleando un neologismo de moda. Op., cit., pp. 138 y 170)

(42) Loc., cit., p. 28.

Es muy importante que tengamos en cuenta la actividad del notario desde el punto de vista de su función como servidor público porque es una faceta que pocas veces se considera al analizar la naturaleza de su función pública, en esta caracterización del notario encontraremos respuesta a muchas interrogantes respecto de su desempeño dentro de la Administración pública porque es la noción que va a orientar, de una manera estructural el papel de este fedatario.

En apoyo de este concepto, nos vamos a remitir a la Ley Orgánica de los tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de enero de 1969, que al reglamentarlo relativo a los auxiliares de la administración de justicia en el Distrito Federal, equipara la labor de los notarios con la función de los actuarios de los juzgados en su calidad de servidores públicos.

Se expresa de los notarios en los siguientes términos:

"Art. 161. En los casos en que conforme al artículo 68 del Código de Procedimientos Civiles los litigantes designen un notario que desempeñe las funciones del secretario, quedará este obligado a cumplir con todas las disposiciones que esta ley prescribe para dichos servidores públicos, únicamente en relación con el negocio en que interviene y sujeto a las sanciones establecidas en la propia ley, con motivo de las faltas en que incurra en el desempeño del cargo, en la inteligencia de que no es preciso que permanezca en el juzgado respectivo más que el tiempo necesario para que se desahoguen y dicten las diligencias, acuerdos y resoluciones en dicho negocio."

2. Dinámica de la Función Notarial.

En el notariado, como en cualquier otra profesión, habido épocas de esplendor, de crisis y de decadencia, pero sin duda lo que marca la pauta de la función notarial, es - carácter dinámico de su actividad.

La capital del país observa y refleja en toda su complejidad la problemática del México actual; constituyendo - un centro económico, político, cultural y cosmopolita, cuyas proyecciones políticas en materia de instituciones jurídicas influyen directamente en el resto de la Nación, y las carencias, limitaciones y logros que se manifiestan en el - país se manifiestan y con frecuencia se agudizan en el Distrito Federal.

Las acciones del Gobierno del Distrito Federal relativas al orden y regulación de los servicios que benefician - directamente a su población, se plasman cada vez más en la reglamentación de los servicios públicos.

La dinámica esencial de la actividad notarial es observar el cumplimiento y satisfacción de una serie de requerimientos administrativos que van señalándose en las diversas disposiciones legales que inciden en el desarrollo de la - función notarial.

La labor del Notario es la base y el núcleo de la seguridad jurídica contractual y testamentaria, el Notario no - se limita, en la actualidad, a recibir, interpretar y dar - forma legal a la voluntad de las partes, mediante la redacción de los instrumentos jurídicos concebidos con ese fin, - conservar los originales y expedir copias que dan fe de su contenido, sino que marca el dinamismo propio de su activi

dad, tiene que organizar sistemáticamente el trabajo que se desarrolla en su notaría para que los fines arriba señalados se puedan alcanzar con la mayor optimización posible.

La afortunada combinación que hace la LEY del Protesionista liberal con el funcionario público, permite al notario desenvolverse en una esfera de privilegio que le facilita la armonización de las diversas instituciones jurídicas del derecho público con las formas usuales de la participación privada para lograr una labor más expedita y funcional.

El Notario en su carácter de "pubblico ufficiale o libero professionista", como se le considera en Italia, tiene la magnífica oportunidad de aprovechar las formas de organización y estructura propias de las corrientes liberales, -- aplicadas a una función pública que requiere la mayor agilidad y dinamismo como es la seguridad jurídica y la simplificación en su consecución.

Fuera de la organización burocrática, administrativa y técnicamente, el Notario tiene la imperiosa necesidad de -- adoptar las técnicas de trabajo y organización que le permitan ser más útil y obtener mejores resultados en un mundo -- que, como nunca antes en su historia, se mueve a pasos agigantados.

En los últimos años el Distrito Federal se ha caracterizado por su crecimiento demográfico extraordinario, el -- cual se manifiesta más elevado que la tendencia nacional. -- La gran concentración de las actividades económicas, políticas, culturales y sociales, así como la seguridad de los -- servicios que ello genera, han propiciado la concentración poblacional más marcada que han convertido a nuestra capital en una de las urbes más densamente pobladas del mundo.

Según los principios de derecho público, la situación jurídica del titular de atribuciones del Estado solamente se adquiere por el individuo instituido de un cargo público en los términos que las leyes determinan, facultándolo para asumir todas las facultades y obligaciones del cargo para el cual ha sido investido.

La investidura de un cargo público no es un mero acto unilateral de la autoridad ya que no se puede imponer obligatoriamente, ni un contrato porque él no origina situaciones jurídicas individuales, sino que es un acto diverso en el cual hay concurrencia de voluntades.

En este contexto se desarrolla la actividad del Notario que, como órgano administrativo de colaboración descentralizado se traduce en el ejercicio privado de las funciones públicas que la señala la Ley, es decir, la prestación de la fe pública a través de profesionistas particulares.

La ley del notariado para el Distrito Federal establece la obligación para el Notario de desempeñar personalmente su función, imponiéndole un cargo personalísimo que, de contravenirse, causa la revocación de la patente y la suspensión definitiva del cargo, como establecen los artículos 126, fracción IV, inciso c, y 133, fracción IV, que a la letra dicen, en su parte conducente:

"Art. 126.- Al notario responsable del incumplimiento de sus obligaciones derivadas de esta ley, sin perjuicio de las sanciones penales que le sean aplicables, será acreedor a las sanciones siguientes:

...IV. Separación definitiva:

... c. Por no desempeñar personalmente sus funciones."

En el artículo 133 leemos:

"Art. 133.- Se revocará la patente al notario por cualquier de las siguientes causas:

... IV. Comprobación por el Departamento del Distrito Federal de que no desempeña personalmente las funciones de notario, con sujeción a lo dispuesto en esta ley, y sus reglamentos y demás disposiciones aplicables..."

Probablemente el espíritu que encierra esta disposición, fue la causa de la fracción VIII con la que se adicionó dicho artículo, buscando tal vez, la personalización de la función, pues señala como causa de revocación de la patente el hecho de alcanzar una determinada edad y perder la claridad y firmeza para el desempeño de su ejercicio profesional, veamos el texto de la fracción:

"... VIII.- Por haber cumplido (-el notario-) 75 años y que a juicio del Departamento, se encuentre incapacitado para seguir en funciones."

Esta modificación significa, por otra parte, la derogación de un principio imperante en la función notarial, me refiero al cargo vitalicio, que caracterizaba a esta institución.

De esta manera vemos que el Notario debe actuar personalmente de acuerdo con la Ley, pero en la práctica, la agilización de los asuntos y la rapidez en el despacho de los negocios, exigen del Notario una sabia distribución de las diversas atribuciones o actividades que circundan su actuación, como la delegación de ciertas funciones que no requieren en estricto sentido la presencia física del Notario, como la tramitación de las inscripciones en el Registro Público, no obstante que la ley lo señale expresamente, cuando -

dice:

"Art. 94.- Al final de cada testimonio se hará constar si es el primero, segundo o ultierior número ordinal; el -- nombre del o de los que hayan intervenido en la operación y que hayan solicitado su expedición; y el número de páginas -- del testimonio...

... El notario deberá expedir el testimonio con su fir ma y sello y tramitará la inscripción del primero de ellos-- en el Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal cuando el acto sea registrable y hubiere sido expensado pa-- ra ello por sus clientes."

Es obvio que el Notario no se daría abasto para satis-- facer tales deberes; para comprender un poco mejor esta si-- tuación, veamos el espacio en el que se desarrolla la fun-- ción notarial, con lo cual nos ubicaremos en el contexto -- del Distrito Federal con todas sus condiciones, aunque sea-- de una manera muy superficial, para establecer la movilidad de la actividad notarial, ante la inercia de un derecho no-- tarial arraigado en una mentalidad de principios de siglo.

"Convengamos, por tanto, que la administración institu-- cional, al igual que la administración pública de la que -- forma parte, se desarrolla en el ámbito del Estado, por lo-- que para estudiarla es indispensable conocer el marco polí-- tico que nos ubique dentro del perímetro donde se produce -- el fenómeno que pretendemos analizar." (43)

La evolución de la población durante el período com-- prendido entre los años 1970 y 1980, presenta un crecimen--

(43) FERNANDEZ RUIZ, Jorge, El Estado Empresario, UNAM, Mé-- xico, 1982, pp. 51-52.

to de 7.2 millones de habitantes a 9.4 millones, según datos oficiales; variación que representa una tasa media anual aproximada de 3.1 % (proporcional).

El Distrito Federal, creado mediante decreto promulgado a la consumación de la Independencia y a la Proclamación de la República, con la Ciudad de México como sede de los poderes republicanos, nace en 1824, y los municipios dentro de su jurisdicción subsistieron hasta el año 1928, cuando se reformó la Constitución Política de nuestro país, con lo que se encomendó el gobierno del Distrito Federal al Presidente de la República, quien lo ejerce a través del órgano que su Ley Orgánica establece, actualmente, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, de acuerdo con el artículo primero de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1978, que a la letra dice:

"Art. 1.- El Presidente de la República de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 73, fracción IV, base la. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene a su cargo el Gobierno del Distrito Federal y lo ejercerá de conformidad con las normas establecidas por la presente ley, por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal, a quien nombrará y removerá libremente."

El Departamento del Distrito Federal presenta una estructura administrativa orgánica formada por una Jefatura, un Consejo Consultivo y una Comisión Interna de Administración y Programación, tres secretarías a saber: General, "A" "B" y de Obras y Servicios, una Oficialía Mayor y una Contraloría General.

De la Secretaría General de Gobierno "A", dependen otras dependencias, la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos, que regula de manera directa la función notarial. (44)

Las notarías están distribuidas en las dieciséis delegaciones políticas en las que se divide el territorio del Distrito Federal de acuerdo a las necesidades y requerimientos del servicio notarial, como establece la Ley del Notariado en su artículo tercero, cuya reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 13 de enero de 1986.

De acuerdo con dicho artículo y por acuerdo del Jefe del Departamento del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Departamento, las Notarías actualmente existentes tienen la siguiente ubicación:

NOTARIAS PUBLICAS EN EL DISTRITO FEDERAL		
DELEGACION	CUBIERTAS	VACANTES
Alvaro Obregón	12	2
Azcapotzalco	5	1
Benito Juárez	27	2
Coyoacán	13	2
Cuajimalpa	2	1
Cuauhtémoc	65	0.
Gustavo A. Madero	4	2
Iztacalco	3	2
Iztapalapa	2	4

Continua...

(44) Cfr. ref. D.O.F. 13-I-86 (D.D.F.) vid. Reglamento del D.D.F., publicado en el D.O.F. 1-I-84.

...NOTARIAS PUBLICAS EN EL DISTRITO FEDERAL		
DELEGACION	CUBIERTAS	VACANTES
Magdalena Contreras	1	3
Miguel Hidalgo	25	3
Milpa Alta	1	1
Tlalpan	4	2
Tlahuec	0	2
Venustiano Carranza	2	3
Xochimilco	3	1

+ Comprende un total de 200 Notarías para el Distrito Federal. (45)

El cambio como sino de nuestro tiempo es incuestionable, y no obstante que se ha manifestado siempre, actualmente es más notorio por ser vertiginoso, frenético, con un ritmo inusitado, al grado de provocar desajustes en los conceptos preconcebidos y la realidad de los hechos.

"La economía moderna es, por su propia naturaleza una economía de cambio." (46)

El hombre en general ha adoptado la mentalidad del cambio, como una particular condición existencial del mundo moderno que le permite identificarse con el hecho de la transformación incesante de la realidad en que se encuentra.

(45) Cfr. Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal, Órgano del Gobierno del Distrito Federal, Quinta-época, No. 64, México D.F., 22 de febrero de 1988, pp. 5 a 10.

(46) GUZMAN VALDIVIA, Isaac, Humanismo Trascendental y Desarrollo, Editorial Limusa-wiley, S.A., México, 1973, p. 112.

"Y si cambian las pautas de comportamiento, si se modifican los papeles sociales y las instituciones, también han de modificarse las normas fundamentales, los principios, -- los ideales, los valores y todo lo que forma ese mundo que conocemos como nuestro mundo cultural." (47)

México se distingue, junto con algunos otros países de Latinoamérica por poseer una dinámica institucional extraordinaria, producto de su condición de país en vías de desarrollo.

El proceso de urbanización, entendido como el proceso de concentración de la población y de las actividades humanas en los puntos centrales de espacio, en el desarrollo -- del Distrito Federal, hace impostergable la necesidad de conocerlo a fondo. (48)

México, capital, se ha urbanizado en forma ininterrumpida desde principios de este siglo, detectándose tres etapas importantes:

La primera de 1900 a 1940 de urbanización lenta; la segunda de 1940 a 1960 de urbanización rápida; y de 1960 a la fecha, de urbanización acelerada, sin precedente por su ritmo de crecimiento, como ya se mencionó. (vid. supra.)

De acuerdo con los censos de población practicados cada diez años en nuestro país, desde 1895, y partiendo del -- segundo censo efectuado en 1900, podemos establecer una gráfica de la población del Distrito Federal en los siguientes términos:

(47) Ib., p. 116.

(48) Cfr. El Colegio de México, Dinámica de la Población de México, Centro de Estudios Económicos y Demográficos, -- la edición, 1970, p. 116.

Gráfica de la Población Urbana del Distrito Federal de los
años de 1900 a 1960

AÑO	HABITANTES
1900	383,005
1910	561,662
1921	743,120
1930	1'085,265
1940	1'584,588
1950	2'899,991
1960	4'707,153

+ Datos oficiales proporcionados por el Colegio de Mé-
xico. (49)

De 1960 a 1980 se propició una mayor concentración urbana en el Distrito Federal, no obstante los esfuerzos inútiles por parte de las autoridades centrales por desalentar este fenómeno social que viene a gravar los problemas de -- nuestra capital.

Tan sólo en la Delegación Iztapalapa existen alrededor de doscientas mil familias cuya situación jurídica es irregular por cuanto a la tenencia y propiedad de sus respectivos solares, lo que ha motivado la implantación de Programas emergentes de Regularización de la Tenencia de la Tierra -- con lo que se intenta resolver esta grave problemática, por ello, en septiembre de 1987, el señor Presidente de la Repu

(49) Loc. cit., p. 134.

blica entregó a cincuenta mil colonos aproximadamente, sendos títulos de propiedad, elaborados por el Comité Delegacional para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, en Iztapalapa, que se propone entregar una cantidad semejante a mediados de este 1988.

La independencia con que actúa el Notario respecto del sector oficial, lo obliga a ser imparcial y acertado en el desarrollo de su trabajo, lo que le impone la necesidad de transmitir confianza y seguridad, mediante una fiel y precisa gestión en los negocios que se le encomiendan por los particulares, salvando en ocasiones, los escollos que significan la entorpecedora burocracia administrativa que muchas veces impide la obtención oportuna de resultados positivos.

De acuerdo con el sistema actual, establecido por la Ley del Notariado para el Distrito Federal, al Notario se le impone la obligación de desempeñar personalmente su función, lo que en bastantes aspectos de la actuación notarial no corresponde a la realidad porque no es dado simple y sencillamente, como en el caso de la tramitación de las inscripciones ante el Registro Público de la Propiedad, como ya se dijo anteriormente. (vid. supra. p. 54.)

En muchas ocasiones es imperativo para el Notario delegar en sus empleados y colaboradores, algunas tareas materiales que apoyan la actuación de su función como fedatario público, así se reconoció en el fondo de las reformas que permiten al notario recabar las firmas de las personas que haya necesidad de obtener su firma fuera de la notaría, con la asistencia de dos personas designadas por el notario y que en el lenguaje notarial se conocen como "toma firmas". (Al respecto véase el art. 45 de la Ley.)

III. Contenido de la Función Notarial.

A través de las épocas encontramos que una de las funciones más importantes de los notarios es la de aconsejar a las partes y redactar los instrumentos en los que se plasme su voluntad. Esta tarea la compartieron por igual los tabelliones, escribas y otros personajes que en la antigüedad se dedicaron a redactar los contratos previa orientación que daban a los interesados. La fe pública fue otorgada a los notarios con posterioridad, pero ello no trascendió la actividad del ser notarial, pues es innegable que si no se hubiera dado, la intervención notarial seguiría siendo indispensable para la sociedad.

Actualmente la fe pública otorgada al instrumento notarial es circunstancial, fortalece dicho instrumento dándole las características de prueba documental pública, indubitable mientras no se prueba lo contrario.

La función del Notario consiste en asesorar a los particulares en la interpretación de su querer jurídico, a la manera de los "pedagogos de la voluntad" como califica Luis Carral y de Teresa a los notarios, pero además debe redactar los instrumentos por medio de los cuales se exprese ese querer jurídico, con la certificación de que es digno de credibilidad en virtud de la fe pública que le ha sido conferida por el Estado.

Por otra parte, debemos tener en cuenta que el Notario para desempeñar sus funciones, y cumplir adecuadamente las dos facetas de conducta que arriba mencionamos, es preciso analizar la actuación del Notario en el contenido mismo de la acción por la cual se manifiesta, para descubrir el por-

qué de tal o cual comportamiento.

Debemos distinguir en el quehacer del Notario, como lo hiciera González Palomino y Nuñez Lagos, un funcionamiento típico y exclusivamente notarial, y que "es un quehacer en función del instrumento público", de la infinita gama de actividades notariales, que cumple no en función de su cargo "como notario", con exclusividad de ejercicio, sino que las desarrolla "por ser notario", que van a complementar su actuación integral.

La actividad notarial está profundamente ligada a la acción administrativa del Estado, se puede decir que se haya condicionada en buena medida por el cúmulo de disposiciones de carácter administrativo que marcan los procedimientos necesarios para dar satisfacción a los ordenamientos legales.

Para alcanzar su meta principal, dar seguridad jurídica a los particulares en sus relaciones contracuales y fincar las bases sólidas que le permitan desempeñarse como el funcionario instituido por el Estado para mantener el control de legalidad en los diversos hechos y actos jurídicos que se plantean ante él, es indispensable para el Notario, observar y dar cumplimiento a todos y cada uno de los parámetros administrativos establecidos en la ley, de tal suerte que no se conviertan en obstáculos burocráticos sino que por el contrario, se traduzcan en herramientas idóneas para que su función tenga el respaldo absoluto por parte del derecho y por ende, de la Autoridad.

1. Concepto funcional de Notario.

Corresponde en este momento analizar las funciones del notario que le concierne desempeñar como tal, con exclusividad de ejercicio, como lo proponen los autores que hemos venido citando. (vid. Supra. Naturaleza Jurídica de la Función Notarial.)

Desde luego, la primera idea que se tiene del notario es su carácter de profesionista especializado en las técnicas jurídicas de la forma y solemnidad, en otras palabras, un profesional del Derecho, pero esta primera noción no puede concretar nuestro panorama de la visión del notario, empobrece nuestra inteligencia al respecto, puesto que el ser notarial se traduce, además en funcionario, servidor público, colaborador del Estado, en fin, comprende más connotaciones que es preciso tener en cuenta para asimilar en toda su magnitud el real sentido del concepto que ahora nos ocupa.

No pretendemos sentar una definición del Notario, pues ni siquiera lo consideramos necesario, baste analizar sus diferentes manifestaciones para desentrañar su contenido en función a su actuación misma.

Si consideramos oportuno aprovechar los conceptos que los tratadistas le dieron, no por adherirnos a una definición en especial, sino para poder designar correctamente -- las distintas facetas en las que se proyecta el quehacer -- particular y singular del Notario.

Debemos tener presente las consideraciones que la propia Ley hace respecto de los notarios, para caer en ficciones fantasiosas o estereotipos meramente ideales, carentes de contenido y significación real.

1.1 Profesional del Derecho.

La función del Notario como profesional del Derecho es la que exige mayor atención, pues requiere para su correcta comprensión, la consideración de un profesionista que posea la inteligencia y la cultura suficiente, que lo haga apto para el cabal desempeño de una función que supone preparación y criterio en el ejercicio de una actividad como la institución notarial.

Pero no basta la capacidad intelectual o técnica, sino que exige además, altos conceptos morales, que manifiesten una ética profesional y humana significativa.

El amplio conocimiento de la realidad que adquiere el jurista al analizar el desarrollo social en el que se desenvuelve, lo convierte en el instrumento más adecuado en la orientación humana de la exteriorización del querer jurídico.

Ese es el punto de vista de Luis Carral, siguiendo el pensamiento de Vadecocq, para quien los notarios son auténticos expertos de la convivencia humana, pues dice que son los profesionistas más próximos a la vida a la interrelación entre los hombres, por su contacto íntimo con los hechos, esta es su visión de los profesionales del derecho.

Son profesionales que por la función pública que habrán de desempeñar se les exige una mayor preparación técnica y en términos generales, altos conceptos del derecho y la moral.

Son profesionales del derecho que asesoran y orientan a los particulares, ayudándolos en ocasiones a ordenar sus propias ideas en función a su querer interno, por lo que Lu

is Carral los llama "pedagogos de la voluntad", encargados de dar forma y claridad a los deseos de los particulares, - que sin su ayuda no obtendrían resultados certeros y legalmente válidos.

Por ello, la función esencial del notario consiste en escuchar a las partes, interpretar su voluntad y aconsejar los lo más conveniente a sus intereses; preparar, redactar, certificar y reproducir el instrumento público.

Es en esta virtud que se dice que el Notario en ningún caso debe delegar en sus ayudante, la realización de aquellos actos que solamente él, con carácter particularmente personal, debe realizar, por mucha confianza que tenga en sus ayudantes. Debe abstenerse en todo caso de dar fe de hechos que no le consten y cuando éstos le consten ciertamente, deberá describirlos con toda claridad en los instrumentos que redacte, en forma completa y no en forma parcial, de manera que la omisión de alguna de sus partes resulte benéfica para uno de los interesados, si éstos se encuentran en conflicto, aún cuando fuere el mismo cliente, con perjuicio de otro u otros de ellos. La actuación del notario es por su función más importante el asesoramiento y -- consejo de las partes que no puede ser suplida por la tecnología ni diferida a otras personas.

Esta es hoy en día, la función más importante del Notario de tipo latino, que al llevar a cabo este proceso en la elaboración del instrumento notarial, le da certeza jurídica a sus clientes, cumpliendo con una de las finalidades del Estado, que es el garantizar a los ciudadanos la - seguridad jurídica.

Con este ideal señala Carral: "Cuando el hombre que ejerce el notariado no tiene amor por su profesión, en vez de dignificar ésta, la envilece, y como en el pasado se -- han dado casos de inéptos y de mercenarios de la profesión, se explican los retratos de notarios indignos, mezquinos e ignorantes, presentados por maestros de la talla de Moliere, de Quevedo y de tantos otros." (50)

El notario así dotado de conocimientos y virtudes, podrá continuar con la gran tradición histórica, que lo coloca socialmente en un sitio de honor y prestigio, obtenido-ello, merced al esfuerzo constante de generaciones que le precedieron y que con honestidad y trabajo, cristalizaron- tan honorable institución.

En la actualidad, la función del Notario, como profesional del Derecho, con las características del funcionario de tipo latino, se basa en la asesoría que brinda a -- los particulares, la elaboración del instrumento y su inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, cumpliendo como ya se dice por ahí, con una de las finalidades del Estado, la seguridad jurídica. Esta es la función que sintetiza la labor del notario de acuerdo con los tratadistas como el maestro Bernardo Pérez, quien así lo asienta y lo defiende en su obra de Derecho Notarial, y en general en todas sus obras sobre el particular. (51)

La trascendencia de esta labor y el acervo histórico- que respalda la actuación del notario, lo convierten en uno de los profesionales más apreciados en la actualidad.

(50) Idem. p. 9.

(51) Derecho Notarial, cit., pp. 201-202.

La continuidad, conservación e incremento del prestigio, es una responsabilidad de todos los notarios.

La deontología notarial estudia los deberes del notario en cuanto a su labor como profesional del derecho, que a través del tiempo han dejado una huella de certeza y seguridad jurídica.

La madurez, conducta, valores morales y la preparación técnica jurídica deben ser el parámetro de selección de los profesionales del Derecho que aspiren al cargo de Notario.

La profesión de Notario es, y debe ser, sinónimo de seriedad, dignidad, confianza, seguridad, respeto, responsabilidad y ante todo, capacidad intelectual y ética.

La elección del profesional del Derecho que solicita su aceptación en el gremio notarial no es dejada a la suerte, sino que es considerada en base a la aprobación de méritos estrictamente personales, porque como ya se estableció, el Notario tiene el deber de enfrentar personalmente las obligaciones y deberes que su cargo le confieren, desempeñando su función en forma directa y personal, sin delegar en alguien más la responsabilidad de su ejercicio, aquí está la clave de la ética notarial que debe inspirar a los juristas en el ejercicio de la notable y honrosa profesión del notariado.

El elemento básico para el desempeño de la función del notariado es el ser profesional del Derecho, con un nivel académico en grado de licenciatura que supone el mínimo de conocimientos jurídicos y que habrán de desarrollarse al máximo en el desenvolvimiento del Notario Público.

1.2 Fedatario Público.

El notario es un licenciado en derecho investido de fe pública, así reza el artículo primero de la Ley del notariado.

El sistema de instituir a una persona de una función - autenticador., se ideó para que al expedir un documento, pudiera decirse que estaba presente el Estado mismo, puesto - que en nombre de éste obraría el fedatario.

El concepto de fe pública se convirtió en una necesidad de carácter jurídico, que nos obliga a estimar como auténticos, los hechos o actos en ellos contenidos: "es una - verdad oficial que todos están obligados a creer." (52)

Esto nos lleva a discurrir un poco sobre el concepto - de la fe. Fe significa creer aquello que no se ha percibido directamente por los sentidos: acepto lo que el otro me dice; acepto que tal acontecimiento es cierto; creo que tal - acto efectivamente se realizó.

Si los acontecimientos que se mencionan se hubiesen -- percibido directamente por los sentidos, estaríamos en presencia de una evidencia y no de un acto de fe.

La doctrina plantea qué debe entenderse por fe pública. Enrique Giménez-Arnat dice que la acepción vulgar de la idea de la fe pública no coincide con el sentimiento jurídico de la expresión legal: "Jurídicamente la fe pública supone la existencia de una verdad oficial, cuya creencia se impone en el sentido de que no se llega a ella por un proceso espontáneo cuya resolución queda a nuestro albedrío, sino -

(52) Carral y de Teresa, Op. cit., p. 52.

por virtud de un imperativo jurídico o coacción que nos obliga a tener por ciertos determinados hechos o acontecimientos, sin que podamos decidir autónomamente sobre su objetiva verdad cada uno de los que formamos el ente social." (53)

De tal suerte que el licenciado Bernardo Pérez define a la fe pública como: "La necesidad de carácter público, cuya misión es robustecer con una persuasión de verdad los hechos o actos sometidos a su amparo, queramos o no queramos creer en ellos." (54)

Para otros autores, como es el caso de Zanahuja, la fe pública es la garantía que da el Estado de que ciertos determinados hechos que interesan al derecho, así lo contempla también el Doctor y Notario Othón Pérez Fernández del Castillo en su obra de Tesis doctoral. (55)

La fe pública notarial es una especie de la fe pública estatal; es una facultad del Estado otorgada por ley a los notarios.

Es pública porque se presta en nombre del Estado y por que tiene consecuencias que repercuten en la sociedad.

La fe pública se presta en nombre del Estado, por ser un atributo de éste, que nos obliga a aceptarla como auténtica, así se aprecia en la exposición de motivos de la Ley de 1901, que señala lo siguiente:

"La fe pública no es, no puede ser más que un atributo del Estado, supuesto que es una manifestación de derecho — aplicada a la validez y credibilidad de actos concernientes

(54) Pérez Fernández ... Derecho Notarial ... cit., p. 154.

(55) PEREZ FERNANDEZ DEL CASTILLO, Othón, Derecho Notarial, Tesis doctoral, UNAM, Facultad de Derecho, p. 881.

a la vida civil; por esta razón el individuo que conforme a la ley hace constar esos actos, que los reviste de solemnidad y les da fe pública, no hace otra cosa que obrar en nombre del Estado, ejercer una función de éste, y es, por tanto funcionario público." (56)

Sin embargo, debemos hacer hincapié en el hecho de que no estamos diciendo que el notario sea un funcionario administrativo, como ya se estableció en párrafos superiores, - pues su accionar se desarrolla en el ámbito de la justicia conmutativa, que se refiere a las relaciones de los particulares entre sí, no es un funcionario administrativo aunque ejerza una actividad pública.

No obstante, corresponde al Ejecutivo la designación de los notarios, pues por tradición histórica es el encargado de nombrarlos; antiguamente Alfonso X el Sabio, en la 3a de las 7 partidas establecía que la fe pública se prestaba por señorío del reino o sea, del Estado, aunque el rey era quien tenía la exclusiva potestad de nombrar a los escribanos. (vid. supra. p. 18, n. 16.)

Uno de los fines primordiales del Estado, dice el maestro Preciado Hernández en sus lecciones de Filodofía del Derecho, es dar seguridad jurídica a las relaciones entre sus nacionales: "Por seguridad jurídica se ha entendido también el conocimiento que tienen las personas respecto de aquello que puede hacer, exigir..."

Así, el notario coadyuva en la realización de estos fines, con la redacción y autorización de los instrumentos pú

(56) Bernardo Pérez... Derecho Notarial, cit., p. 200.

blicos.

La fuerza probatoria que otorga el Estado al instrumento notarial, es hoy en día meramente circunstancial, fortalece el instrumento, dotándolo de las características de -- prueba documental indubitable, mientras no se pruebe lo contrario, pero en ninguna forma se traduce en imprescindible de la función notarial.

Si esta fuerza probatoria conferida al documento notarial no se hubiese dado por el Estado, la actividad notarial seguiría siendo indispensable para la sociedad, o sea -- que la función del Notario podría subsistir sin la fe pública, como afirmaba Eduardo J. Couture: "Ya no se está en presencia de un acto del poder público, sino en presencia de un fenómeno espiritual, colectivo, inherente al pueblo en su conjunto. No se habla de dar fe, sino de hacer fe. No se trata de atestiguar, sino de creer, en el sentido de confiar en lo atestado. La fe pública no es, aquí, un fenómeno activo de autoridad, que se impone de arriba a abajo, sino un fenómeno pasivo, receptivo, que se mueve de abajo hacia arriba, del pueblo hacia la autoridad." (57)

Otros autores como A. Ballini y A. Grdneý Juan A., se contentan con transcribir la opinión de Couture, quien establece por otra parte que, el concepto de fe pública se asocia a la función notarial de una manera más directa que a cualquier otra actividad humana. De esta forma, la fe notarial tiene la cualidad de ser pública, pero se diferencia -- específicamente por ser notarial.

(57) Ib. p. 201.

De acuerdo con los datos que hemos venido tomando en cuenta en este apartado, podemos establecer un concepto en atención a la función y características del Notario, para definirlo como:

El profesional del Derecho facultado por el Estado, para certificar que son ciertos los hechos o actos jurídicos que hace constar en los instrumentos públicos que elabora de acuerdo con las formalidades que la Ley le señale.

En virtud de que desarrolla uno de los atributos que le son implícitos al Estado mismo, participa en su calidad de particular, como colaborador en la prestación de un servicio público que desenvuelve la función notarial, actualizando ese atributo de seguridad jurídica original del Estado, convirtiéndose en un órgano descentralizado de la Administración Pública, con total independencia, pero sujeto a la vigilancia y control de su función, por lo trascendente de su actividad; es así que lo podemos conceptualizar ya de una manera más precisa como:

El órgano administrativo descentralizado que en su carácter de particular, como profesionista del Derecho, colabora con el Estado en la prestación del servicio público notarial, sujetándose a las disposiciones que reglamentan la función notarial.

El Notario transforma la garantía de legalidad que corresponde al Estado en una fórmula de seguridad jurídica mediante la elaboración de instrumentos públicos que elabora de acuerdo con las formalidades que las leyes le impone.

IV. Parámetros administrativos de la Función Notarial.

Así como desempeña sus funciones específicas, inherentes a la actividad de la profesión que ejerce, cumple al notario satisfacer una serie de acciones que son necesarias - para llevar a cabo eficientemente su labor como técnico y - perito en Derecho con las funciones notariales que le han - sido encomendadas.

Nos referimos a todos y cada uno de los trámites administrativos que son requisito para el desempeño de la función notarial y que encontramos en el conjunto de leyes, reglamentos, acuerdos, criterios y demás disposiciones de carácter general que moldean los diversos instrumentos que elabora el notario.

Fundamentalmente, ahondaremos en su participación en el aspecto fiscal de la vida social jurídica en el Distrito Federal, pues, debido a la excesiva intervención del Estado en las diversas actividades de la vida económica de los particulares, provoca que el notario tenga como propia una función que en esencia no le corresponde, colaborar con el fisco gubernamental.

Este fenómeno genera una conducta atípica en la función notarial, convirtiéndolo en un cuantánúmeros por parte de los particulares y desborda en mucho la función estrictamente notarial, dejando atrás el viejo concepto de la "monomanía escritutaria" muy generalizado en la antigüedad, consistente en que todo cuanto ocurría se centraba en la función notarial, pues la intervención del notario facilitaba las cosas a los particulares, haciéndolos con mayor perfección.

"De modo que hoy continuaría en "monomanía", sino fuera por la intervención cada vez mayor del fisco." (58)

Los ordenamientos fiscales que deben observar los notarios en el desempeño de su función, son de naturaleza federal, estatal y municipal, destacando el Código Fiscal de la Federación, la Ley del Impuesto Sobre la Renta, la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, entre otras.

Si hacemos memoria recordaremos que dije que la dinámica fundamental de la Función Notarial consistía en dar cumplimiento a todos y cada uno de los requerimientos de carácter administrativo que inciden en la función misma.

La actividad del notariado es dinámica además, porque no es estática, tiene que estar actualizando sus mecanismos para satisfacer la creciente demanda de trámites administrativos que va implementando la Autoridad para controlar tanto las relaciones de los particulares, respecto de su esesamiento notarial, como a los notarios mismos, ya que los obliga a mantenerse informados en relación con todas las disposiciones administrativas que rodean a la Función Notarial.

La complejidad en el mundo de los negocios provoca que cada día vayan surgiendo nuevas exigencias por parte de la Administración pública, pues se pretende que ninguna situación, escape al control gubernamental, por innovadora que esta sea.

En ocasiones esta complejidad administrativa provoca desconcierto y confusión en los notarios pues tienen que en

(58) MARTINEZ SERVIA, Francisco, Op. cit., p. 79.

frentar constantemente los nuevos planteamientos administrativos de las autoridades, que en ocasiones resultan algo --descabelladas, por la falta de precisión al determinar los casos concretos.

Especial interés mostraremos por algunas disposiciones contenidas en la nueva Legislación Bancaria, que a raíz de la Nacionalización de la Banca Comercial, se ha venido tornando incisiva y sombría, al grado de motivar serias inquietudes en algunos notarios, que debido a la falta de precisión en tales ordenamientos, se ven a merced de funcionarios mordaces que interpretan con criterios obtusos estas normas.

Evidentemente que algunas disposiciones tienen un firme y bien definido propósito al señalar requisitos administrativos, pero lamentablemente, no es así en todos los casos.

Para poder desarrollar tranquilamente su actividad como fedatario, el notario ha de sopesar antes y después de llevar a cabo un determinado asunto, pues a de analizar las consecuencias ante los trámites previos y los trámites posteriores que cada negocio requiere.

En contraposición a su liberalidad respecto de la Administración Pública, ésta se encarga de señalar una serie de diligencias que son imperativo para el notario a fin de poder actualizar la función notarial.

Como ya dijimos, en el aspecto fiscal es muy notable -- la participación que las autoridades buscan de parte de los notarios, pues como profesionistas dignos de credibilidad, -- los particulares no vacilan en confiar sus asuntos con todo y las imposiciones fiscales que les señalan los notarios -- como accesorios de sus negocios.

1. Colaborador del Estado en la recaudación fiscal.

De acuerdo con el sistema de responsabilidad que gira en torno del notario, sin ser empleado del fisco y sin recibir remuneración del gobierno, le ayuda eficazmente en la aplicación de las leyes fiscales, calculando y enterando impuestos a cargo de los particulares.

Es muy evidente la participación del notario en este sentido. La actividad fiscal del notario -añeña Bernardo Pérez- tiene un doble carácter: por una parte es liquidador y por la otra enterador de impuestos. (58)

El notario calcula y entera los impuestos relativos a diversos supuestos contenidos en diferentes disposiciones fiscales como la Ley del Impuesto sobre la Renta, la Ley del Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles, la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, entre otras, especialmente cuando se hace constar ante él, un acto relativo a la transmisión de propiedad de un bien inmueble, v. gr. compraventa.

No obstante que para muchos autores el notario no es en estricto sentido retenedor de impuestos, algunos señalan que sí cumple dicha función, sin embargo, después de analizar la función notarial con más detenimiento, llegamos a la conclusión de que no es un retenedor de impuesto como ciertos autores lo presentan.

Para llegar a esta conclusiones tuvimos en cuenta los-

(58) Derecho Notarial, cit., p. 359.

razonamientos introducidos por el profesor Bernardo Pérez - cuando señala:

Primero: En caso de que el Notario fuese considerado - retenedor de impuestos, el recibo que éste extendiese al - cliente sería suficiente para acreditar el pago del impues- to, cosa que no es verdad.

Segundo: Al recibir el dinero para el pago de impues- tos y destinarlo a un fin distinto, estaría, en caso de con siderarse retenedor, cometiendo el delito de defraudación fiscal, y ante quien tendría responsabilidad realmente se- ría ante su cliente con quien estaría cometiendo el delito de abuso de confianza.

Por otra parte es evidente que la Ley del Notariado da un tratamiento más preciso al respecto, al señalar que las- sumas que el Notario recibe para el pago de impuestos o de- rechos, constituyen depósitos que como excepción la propia Ley autoriza al Notario a recibir para ser enterados a las autoridades hacendarias correspondientes. (v. art. 35, fr.- VII, inciso a.)

Sin embargo, sigue firme la institución del notario co mo colaborador del fisco en la recaudación de impuestos y - derechos, pues sí es su obligación calcular y enterar los - impuestos correspondientes al fisco, en este sentido pode- mos citar los artículos de las leyes que a continuación lig- tamos a manera de ejemplos y sin que tal relación sea limi- tativa, pues se muestran sólo para ejemplificar, a saber:

- Ley del Impuesto Sobre la Renta, en el artículo 103, segundo párrafo.
- Ley del Impuesto al Valor Agregado, en el artículo 33, segundo párrafo.
- Ley del Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles, en el artículo 6, primer párrafo.
- Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, en el artículo 29.

Palabras más, palabras menos, el común denominador de los preceptos legales arriba indicados, señala en relación a la obligación de los notarios de calcular y enterar los impuestos, lo siguiente:

"En las adquisiciones que se hagan constar en escritura pública los notarios, jueces, corredores y demás fedatarios que por disposición legal tengan funciones notariales, calcularán el impuesto bajo su responsabilidad, lo harán constar en la escritura y lo enterarán mediante declaración en la oficina autorizada que corresponda a su domicilio fiscal."

Igual sucede con los derechos de registro que el Notario recibe de sus clientes para la inscripción correspondiente de las escrituras en las que se ha hecho constar la transmisión de propiedad de un inmueble, mismas que deben ser inscritas en el Registro Público de la Propiedad respectivo.

Aún cuando al Notario no se le puede fincar el papel de retenedor de impuestos o derechos, sí se debe admitir -- que colabora eficazmente con el fisco, en la recaudación de los mismos.

1.1 Deudor solidario.

El sujeto de la obligación fiscal no siempre es la misma persona que lleva a cabo la actualización de la hipótesis que contiene la disposición tributaria.

La responsabilidad para el pago de la deuda impositiva puede ser propia, solidaria u originaria.

La responsabilidad solidaria se considera ubicada dentro de la clasificación doctrinaria de sujetos pasivos por deuda ajena o mixta, como una especie de la responsabilidad substituta.

Esta forma de substitución por ministerio de ley es la que corresponde a los funcionarios públicos y que pueden ser obligados al pago, en este caso se encuentran los notarios.

El Código Fiscal de la Federación, señala en su artículo 26, que son responsables solidarios, los retenedores y las personas a quienes las leyes impongan la obligación de recaudar contribuciones a cargo de los contribuyentes, hasta por el monto de dichas contribuciones, entre otros.

En la Ley del Impuesto al Valor Agregado, se establece la obligación a cargo del notario de liquidar bajo su responsabilidad, el impuesto causado por la enajenación de construcciones no destinadas a casa habitación, enterando el impuesto a la Oficina Federal de Hacienda de su domicilio, -- con lo que se deduce la responsabilidad solidaria a que alude el Código Fiscal. (Art. 33 de la Ley del "I.V.A.")

En términos semejantes se expresa la Ley del Impuesto Sobre la Renta, en su artículo 103, segundo párrafo, al referirse a la enajenación de inmuebles.

Aun cuando la Ley del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles establece el mismo tipo de obligación a cargo de los notarios, en su artículo sexto, no se aplica en el Distrito Federal por estar coordinado con la Federación para efectos de este impuesto, en los términos del artículo 12 de la Ley de Coordinación Fiscal; corresponde al artículo 29 de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, que contiene lo referente al Impuesto sobre Adquisición de Bienes Inmuebles, mejor conocido como "ABI", la regulación de esta obligación solidaria.

En la misma Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal encontramos el artículo 45-E, relativo al Impuesto Sustitutivo de Estacionamientos, que establece la responsabilidad solidaria a cargo de los fedatarios públicos en relación al pago del citado impuesto.

Para establecer la responsabilidad solidaria del notario tendremos que acudir a cada una de las disposiciones fiscales en vigor para deducir de acuerdo con lo establecido por el Código Fiscal, esta obligación substituta.

"La más dura de las obligaciones que tiene el notario, es la de responder solidariamente al pago de los créditos fiscales, según se desprende del artículo 28 (sic) del Código Fiscal de la Federación." (59)

En estos términos queda plasmado el sentir de los notarios respecto de esta obligación que la Ley impone a los fedatarios públicos.

(59) Othón Pérez... Derecho Notarial, cit. p. 824. (n. El artículo a que hace alusión el insigne notario es correlativo al actual artículo 26 del Código Fiscal de la Federación, y que ya se mencionó, v. supra. p. 79)

2. Responsabilidad de supervisión administrativa.

Plenamos anteriormente que la dinámica esencial de la función notarial se basaba en la observancia de un cúmulo de disposiciones administrativas que se traduce en el cumplimiento de trámites y requisitos para el adecuado seguimiento de la actividad notarial.

Para desarrollar correctamente sus funciones, el notario debe satisfacer una serie de procedimientos y cumplir - diversos requerimientos, tanto previos, como posteriores en la formalización de los actos que se someten a su actividad profesional.

Vamos a empezar por exponer algunos casos de trámites previos, a saber:

Para llevar a cabo la elaboración de una escritura en la que el Notario haga constar una operación traslativa de dominio, debe obtener un certificado de gravámenes, que le expida el Registro Público de la Propiedad, de acuerdo con el artículo 3016 del Código Civil para el Distrito Federal.

Con la misma hipótesis contenida en el párrafo anterior, encontramos que los notarios están obligados a tener a la vista un informe de los adeudos, por los conceptos de impuesto predial, derechos por servicio de agua, alumbrado público, pavimentación y otras contribuciones, que pudiera adeudar, y que en todo caso deberán ser cubiertas antes de la autorización de dicha escritura, de conformidad con el artículo 50. de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, siendo la Tesorería del propio departamento la encargada de proporcionar estos informes.

La Ley General de Población establece que los notarios públicos, entre otros fedatarios, deberán exigir a los extranjeros que pretendan celebrar actos por medio de los cuales vayan a adquirir el dominio de un inmueble, principalmente, y en términos generales para la celebración de actos o contratos, que tramiten ante la Secretaría de Gobernación el permiso correspondiente, además de que previamente deben cerciorarse de la legal estancia en el país de tales extranjeros y que su calidad migratoria les permite celebrar los actos que pretenden llevar a cabo. En este sentido apreciamos los artículos 67 y 120 de la referida Ley. (El artículo 120 establece las sanciones administrativas por violación a dicho ordenamiento.)

En situación parecida nos ubican los artículos 127, -- fracción VI, y 150 del Reglamento de la propia Ley.

Es muy importante hacer notar la indicación que hace el Reglamento de la Ley General de Población en su artículo 20., al establecer que los notarios públicos, junto con otros profesionistas y funcionarios del gobierno, son considerados "auxiliares" en la aplicación de las disposiciones de la citada Ley y su respectivo reglamento. (Art. 20., fr. V.)

El Reglamento de la Ley Orgánica de la Fracción I del Artículo 27 de la Constitución General de la República, establece la obligación de los notarios de tener a la vista el permiso correspondiente, expedido por la Secretaría de Relaciones Exteriores, para que los extranjeros puedan celebrar válidamente actos y contratos ante ellos. (Cfr. Arts. 10., 20. y 30. del Reglamento)

De acuerdo con el Decreto por el que se reformó y adicionó la Ley General de Instituciones de Seguros, publicado en el Diario Oficial del 14 de enero de 1985, los notarios que no cuidan el exacto cumplimiento de esa Ley y que no se aseguren de que los otorgantes de actos o contratos que comparecen ante ellos, para celebrar cualquier operación relacionada con esta Ley, serán sancionados con multas severas e incluso, se podrán ver privados de su cargo, así lo expresa la fracción V, del artículo 139, que estatuye el mencionado decreto.

En términos generales, diversos ordenamientos de la legislación bancaria en vigor, imponen al notario la obligación de someter a autorización previa las escrituras en las que se vayan a constituir o modificar las diferentes instituciones y organizaciones de crédito, tal es el caso de la fracción XI, del artículo 80, de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito. En el artículo 93 de esta misma Ley, encontramos una disposición semejante a la del artículo 139, fracción V, de la Ley General de Instituciones de Seguros, que arriba mencioné.

Otro caso que podemos citar es la tramitación de la testamentaria ante notario, a que aluden los artículos 872, al 876 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, en la cual conforme al artículo 80 de la Ley del Notariado para el Distrito Federal, deberá recabar informes del Archivo General de Notarías, acerca si existe disposición testamentaria del de "cujus".

También debemos mencionar la obligación de los notarios de cerciorarse de algunos hechos, como el de que los indivi

duos que vayan a celebrar actos notariales relativos a la modificación o construcción de inmuebles, cambio de uso de los mismos, para dedicarlos a actividades empresariales o a la constitución del régimen de propiedad en condominio, hayan pagado el impuesto sustitutivo de estacionamientos, previa autorización de la Secretaría General de Obras del Departamento del Distrito Federal, en sustitución de su obligación de contar con los espacios correspondientes de estacionamiento para tales inmuebles, de conformidad con los artículos 45-A y 45-B de la Ley de Hacienda del Departamento -- del Distrito Federal.

Existen algunas disposiciones poco frecuentadas y que por lo mismo yacen en el polvo del olvido, tal es el caso de la legislación agraria que constituye en la actualidad -- un mero trasunto histórico debido a la ínfima importancia -- que se le concede; sin embargo, en la Ley de la Reforma Agraria, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 16 de abril de 1971, encontramos algunas normas expresamente dirigidas a creadas para regular la actividad de los notarios públicos como auxiliares en la observancia y cumplimiento de sus preceptos.

Debido a lo poco usual de su aplicación, considero necesario que repasemos un poco en su profundidad, de tal suerte que tengamos una visión más completa de nuestro tema.

En el libro sexto de la Ley de la Reforma Agraria, encontramos las disposiciones relativas al Registro y Planificación Agraria, que desarrolla en el título primero, referente al Registro Agrario Nacional, un capítulo único que regula las obligaciones de las autoridades agrarias y sus auxiliares.

El artículo 450 estableció en forma específica, la obligación para los Notarios Públicos que den fe sobre escrituras relativas a bienes rústicos, de transcribir la llamada "cláusula agraria". Este sistema de nueva creación, se instituyó para proteger a terceros que realicen operaciones sobre bienes agrarios, en estrecha relación con el artículo 218 de la propia Ley, que regula la evicción y el saneamiento en materia agraria.

Veamos el texto del artículo:

"ART. 450.- En todas las escrituras que extiendan los notarios públicos sobre bienes rústicos, si éstos están en el caso señalado en el artículo anterior, deberá transcribirse literalmente la anotación marginal respectiva en una cláusula especial que se llamará "cláusula agraria".

Cabe mencionar que el artículo precedente, a que alude esta disposición, establece la obligación genérica para los Registros Públicos de la Propiedad correspondientes, de hacer anotaciones marginales respecto de los bienes presuntos afectables sobre los que haya una solicitud agraria, por medio de la cual las autoridades agrarias emitan resoluciones que en alguna forma creen, reconozcan o modifiquen, transmitan o extingan derechos sobre bienes rústicos, a fin de evitar traslaciones de dominio que a la postre puedan resultar nulas y perjudicar a terceros.

Por ello, el notario que vaya a dar fe de un acto que se relacione con un bien rústico, deberá solicitar además - del certificado de gravámenes correspondiente, la anotación expresa de cualquier nota marginal que exista al respecto.

Así como existen trámites previos en las operaciones notariales, se dan una serie de exigencias que se deben cumplir con posterioridad a la calabración de los actos notariales, entre los que podemos mencionar los siguientes:

El artículo octavo de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal señala la obligación de los notarios de presentar avisos a las autoridades correspondientes cuando intervengan en contratos en los que se transmita la propiedad de inmuebles.

Las fracciones I y II del artículo 129 del Reglamento de la Ley General de Población, señalan la obligación de los notarios de informar a la Secretaría de Gobernación de los actos y contratos en que hayan intervenido los extranjeros.

El artículo 80 de la Ley del Notariado para el Distrito Federal, también impone a los notarios la obligación de dar aviso al Archivo General de Notarías de los testamentos públicos que se hayan otorgado ante ellos.

Finalmente, señalaremos la obligación que tienen los notarios de notificar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la omisión de parte de los particulares de presentarles copia de su alta en el Registro Federal de Contribuyentes, tratándose de las personas morales que se hayan constituido ante ellos y que lo hubiesen cumplido con esta obligación, consignada en el artículo 27 del Código Fiscal de la Federación.

Para terminar, sólo nos resta mencionar la obligación de los notarios de comunicar al Registro Agrario Nacional, toda autorización sobre propiedad rural e inscribir ante éste, todo movimiento de traslación de propiedad de bienes rústicos. (Art. 451 de la Ley de la Reforma Agraria.)

2.) Gestor de pagos y liquidaciones.

Quedó asentado que el notario cumple una doble función como colaborador del fisco, por un lado es liquidador y por otro, enterador de impuestos.

En primer término, como liquidador, tiene la obligación de cuantificar, dentro del plazo a que se refiere cada Ley y en las formas oficiales, la cantidad de dinero que por concepto de impuestos debe pagar el contribuyente. Aún en el caso de que la operación de que se trate este exenta, el notario tiene obligación de llenar estas formas y presentar las a las autoridades hacendarias.

El notario que no cumple con las obligaciones de liquidar y enterar los impuestos como se ha dicho, incurre en responsabilidad fiscal, consistente en multas y recargos, en razón de la responsabilidad solidaria, según ya vimos.

Son múltiples y cada vez aumentan, las diferentes leyes que imponen estas obligaciones a los notarios, podemos citar a manera de ejemplo, las siguientes:

- La Ley del Impuesto sobre la Renta, en su artículo 106, al referirse a la enajenación de bienes inmuebles.

- La Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, en su artículo 29, al referirse a las mismas operaciones que la anterior.

El Código Fiscal de la Federación establece la sanción para el notario que no cumple con tal responsabilidad de calcular y enterar (sobre todo esta última) los impuestos correspondientes, señalándole el pago de multas y recargos-

frente a su incumplimiento, de acuerdo con el artículo 73, segundo párrafo del mencionado Código Fiscal.

La labor del notario como gestor de pagos a hacienda por parte de los particulares, queda de manifiesto en casi todas las leyes fiscales que nos rigen, porque es más cómodo para las autoridades controlar la recaudación por parte de los fedatarios públicos, inclusive la pueden asignar labores de intermediario o mediación en sus relaciones con los propios particulares, tal es el caso de la Regla 51 -- del Decreto que establece Reglas Generales y otras disposiciones de carácter Fiscal para el año de 1986, publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 3 de julio de 1986 y que a la letra dice, en su parte conducente:

"51.-

Tratándose de contratos de promesa de compraventa de inmuebles, celebrados con anterioridad al 10. de junio de 1986, que se hubieran hecho constar en escritura pública, se hubieren timbrado para efectos fiscales, o bien hubieran sido registrados ante las autoridades fiscales.....
..... las autoridades administradoras del domicilio fiscal del fedatario público, ante el cual se vaya a celebrar la enajenación del citado inmueble, podrán autorizar al contribuyente por conducto del fedatario para que se le calcule el pago proporcional del impuesto sobre la renta que en su caso debe pagar por adquisición de inmuebles, conforme a lo siguiente....."

De esta forma podemos comprender la doble función que desempeña el notario como gestor de pagos y liquidaciones de impuestos.

Epílogo del capítulo.

Es necesario hacer una mención especial respecto de la naturaleza de la actuación del notario por cuanto a su función social.

La actividad del notariado es desde luego un servicio público, bien definido en la Ley misma (art. 4), pues satisface las necesidades de interés general, de autenticidad, certeza, y sobre todo, de seguridad jurídica. Es una función de orden público como establece el artículo primero de la Ley del Notariado, que señala:

"Art. 1o. La función notarial es de orden público. En el Distrito Federal corresponde al Ejecutivo de la Unión ejercerla por conducto de ..."

La función notarial recibe el nombre de servicio público notarial cuando se encauza a la colaboración con el Estado para el desarrollo de actividades de interés social, tales como en el caso de las facilidades que se dieron a los ciudadanos afectados por los sismos de 1985, debido a los cuales se pidió a los notarios su colaboración para brindarles servicios con el menor cargo para los compatriotas que se habían quedado sin casa.

Otra forma de manifestación del servicio público notarial lo podemos apreciar en los programas del Departamento del Distrito Federal relativos a las campañas de regularización de la tenencia de la Tierra, como sucede actualmente en varias Delegaciones Políticas del propio Departamento.

También podemos citar la participación de los notarios públicos durante los procesos electorales, en los cuales se

exige de los notarios su intervención para el sano desarrollo de las votaciones.

Esta participación de los notarios en su carácter de servidores públicos en la prestación de la función notarial en favor de los intereses nacionales, se desprende del artículo octavo de la Ley del Notariado, que dice:

"Art. 8o.- El Departamento del Distrito Federal podrá requerir a los notarios de la propia entidad, para que colaboren en la prestación de los servicios públicos notariales, cuando se trate de satisfacer demandas inaplazables de interés social. A este efecto, el Departamento fijará las condiciones a las que deberá sujetarse la prestación de dichos servicios.

Asimismo estarán obligados a prestar sus servicios en los casos y términos que establece la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales."

Una de las finalidades propias del Estado, es proporcionar seguridad jurídica, la cual se realiza por medio de los servicios públicos notariales.

De acuerdo con las reformas contenidas en el Decreto publicado en el Diario Oficial del 13 de enero de 1965, se establece la reducción de honorarios y gastos y aún la determinación de honorarios y gastos especiales, tratándose: De escrituras relativas a viviendas de interés social, de programas de fomento a la vivienda, de regularización de la propiedad inmobiliaria en que intervenga el Departamento del Distrito Federal o entidades de la administración pública federal, o en aquellos casos en que el interés colectivo así lo justifique. (Art. 153, frs. V y VI. de la Ley del Notariado.)

En igual forma, se establece en el Decreto por el que se reformaron y adicionaron diversos artículos del Código-Civil para el Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial del 7 de enero de 1988, que en las enajenaciones de bienes inmuebles que se consideren en los programas de regularización de la tenencia de la tierra que realice el Departamento del Distrito Federal sobre inmuebles de propiedad particular, los notarios deberán reducir hasta en un cincuenta por ciento sus cuotas de honorarios y gastos, asentando tales actos en el protocolo abierto especial, de reciente creación. (Art. 2317)

El notariado implica así una vocación con espíritu de-servicio, consistente en "satisfacer una necesidad real de la sociedad, por consiguiente merece una censura por falta de espíritu de servicio el individuo que no considera las-necesidades sociales en el ejercicio profesional..." (60)

En su esencia podemos aproximar la figura del Notario al Sacerdote que custodia los más valiosos principios mora-les, a éste toca conservar los más grandes valores jurídi-cos.

Por ello, se debe señalar que la función del notario-tiene una característica que lo distingue de las demás pro-fesiones liberales, siendo un particular con independencia del aparato burocrático, tiene el gran privilegio de gozar de una investidura que lo hace respetado, respetable y res-petuoso del Derecho, nos referimos a la fe pública notari-al.

(60) Othón Pérez... Op.,cit. p. 229.

El notario es un profesional autónomo que participa de la actividad pública del Estado, el cargo y la función del notariado supone el ejercicio relativamente libre del profesionalista con propia clientela y dando fe de muy diversos extremos, la autonomía en cuanto a la contratación de su personal auxiliar, la no percepción de sueldo del presupuesto del Estado y la propia titularidad de locales y utensilios y sobre todo la independencia jerárquica.

"La función pública notarial -dice Núñez Lagos- no se regula en el Derecho de la Administración. Ha sido excluida del Derecho Administrativo... Hay un hecho incuestionable: el acto notarial no es un acto administrativo. No está sujeta a régimen de disciplina jerárquico ni al de recurso administrativo."

La última apreciación de Núñez Lagos no es del todo cierta ya que el artículo 132 de la Ley del Notariado establece el recurso de revocación contra las resoluciones del Jefe del Departamento Central; en el artículo 128 de la misma se establece el recurso de inconformidad. (v. arts. 128 a 132 de la Ley, de acuerdo con las reformas publicadas el 13 de enero de 1986.)

Ascendiendo en el análisis planteado, Font Boix señala que el notario ejerce una actividad pública reglamentada — por normas de Derecho Público, y por eso se le debe considerar como funcionario público, aunque por otra parte, esta actividad se desenvuelve en el ámbito de las relaciones entre particulares, o sea, de la justicia conmutativa, por lo cual no se puede considerar al notario como empleado administrativo, no obstante que participe como servidor público de un atributo del Estado, la fe pública.

La paradoja no ha sido resuelta del todo, pues podemos decir que al notario se le reviste de una figura mixta, compuesta de una sustancia natural y esencial, su ser profesional, licenciado en Derecho y una característica adicional, un elemento funcional o de forma: la fe pública de la que lo ha investido el Estado.

Para nosotros el Notario viene a ser aquella persona que presta un servicio profesional de interés público, como es la función notarial.

No debemos olvidar que el Notario en su calidad de profesionalista, como todo ciudadano tiene derechos y obligaciones en sentido genérico y en lo específico por lo que hace a su cargo de fedatario, a saber:

Tiene derecho a que se le extienda una patente para su ejercicio profesional. (Art. 10.)

Tiene derecho a percibir sus correspondientes honorarios por los servicios que presta. (Arts. 30, 153 y 154)

Tiene Derecho de Audiencia y medios de defensa a través de los recursos previstos. (Arts. 128 a 131)

Tiene derecho a asociarse en forma totalmente libre y voluntaria. (Art. 38)

Es en suma una profesión liberal, pero en base al interés social bajo el cual se ampara su ejercicio el Estado juzga necesario vigilarlo y controlarlo mediante un régimen jurídico especial, con lo que surge en plena consolidación la institución del notariado.

Es muy conveniente que busquemos, finalmente, la opinión de nuestra Jurisprudencia, porque es fuente importante para establecer nuestros conceptos jurídicos.

Una reflexión muy importante nos hace volver la vista hacia la opinión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto del carácter de funcionario que se le asigna al notario público.

No obstante que el material existente es muy pobre, - encontramos una tesis sobresaliente de la Suprema Corte, - sustentada por la 3a. sala, y que regula el cobro de honorarios por parte de los notarios en su intervención en trámites sucesorios como profesionales del derecho, considerándolos como funcionarios públicos, generalizando su intervención en materia judicial con tal carácter.

El contenido de esta tesis (marcada con el número ordinal 1668), establece lo siguiente:

NOTARIOS.- NO PUEDEN COBRAR SUS HONORARIOS CONFORME AL ARANCEL DE ABOGADOS.- Un notario no puede tramitar, como abogado, un juicio sucesorio ante los tribunales, aun cuando en este juicio no haya contienda. El notario solamente puede - intervenir en las sucesiones como funcionario público en -- los casos expresos y limitadamente señalados por la ley procesal civil, de acuerdo con los artículos 372 y siguientes del Código (de Procedimientos Civiles para) del Distrito y Territorios Federales. Pero en este caso el notario debe cobrar sus honorarios conforme al arancel de notarios, según dispone el artículo 9o. de la Ley del Notariado y no conforme al arancel de abogados."

(Sexta Epoca, Cuarta Parte: Vol. XVI, Pág. 107. A.D. 441/57 Juan Moulin García, Suc. Unanimidad de 4 votos. 3a. Sala -- Apéndice de Jurisprudencia, "Notarios. Su intervención en materia judicial", vid. supra. vol. tesis 1670, Tesis sobresalientes de la Suprema Corte de Justicia, Quinto Parte. -- Actualización IV. Civil. 1974-1975.)

S E G U N D A P A R T E

LA NOTARIA PUBLICA: CONTROL ADMINISTRATIVO

Una vez establecido el concepto primario, se puede enfocar la atención sobre el control que ejerce la Administración Pública en la institución notarial.

Para lograr nuestro objetivo debemos precisar primeramente, el concepto de Administración Pública, con lo cual estaremos en aptitud de hacer las disertaciones sobre el tema que nos ocupa, por lo mismo acudimos al pensamiento del Doctor Acosta Romero, quien define a la administración pública de la siguiente manera:

"Es la parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos." (61)

Considera a la Administración Pública como la parte más dinámica de la estructura estatal, por lo permanente de su actuación y recuerda las palabras de Calmeiro, para quien ésta, acompaña al hombre desde su nacimiento hasta su desaparición de la vida terrestre. (62)

(61) Acosta Romero, Op. cit., p. 64.

(62) vid. supra. n. 2.

De acuerdo a su naturaleza, el control y vigilancia - de la actividad notarial se efectúa en tres planos diferentes: el primero deriva de la naturaleza propia de su función y es el que ejerce el Poder Ejecutivo a través del Departamento del Distrito Federal, de acuerdo con las disposiciones de la ley; el segundo es el que indirectamente ejerce el Poder Ejecutivo por medio de las diversas Secretarías de Estado, conforme a la adecuación de la práctica -- del ejercicio de la función notarial, y el tercero, es el que ejerce el propio gremio notarial a través del Colegio de Notarios del Distrito Federal, interesados de una manera particular en que permanezca incólume el prestigio de -- tan antigua profesión.

Con lo anterior, hemos dejado claro nuestro parecer -- sobre un punto capital, íntimamente ligado a la preocupación del Gobierno Federal, en el devenir de los tiempos modernos, por pulir los mecanismos de control y vigilancia -- de la actividad pública para brindar más y mejores servicios a los ciudadanos, cuidando que éstos sean, lo más eficientes posibles, tal es la opinión de Jorge Fernández Ruiz, al puntualizar:

"Estimo que de 1977 a 1982 se han registrado avances -- más trascendentales e importantes en la administración pública federal de México, que en varias décadas anteriores; es notorio el empeño del actual gobierno federal por mejorar el quehacer público en el ámbito administrativo, lo -- que se ha llevado a efecto al amparo del lema: "Organizarnos para organizar"... Pero no obstante ello queda mucho -- que hacer y, en todo caso, siempre será perfectible el sistema, la estructura y el proceso de la administración pú--

ento y protección del Estado y de la seguridad, la salubridad y el orden público.

b) Atribuciones para regular las actividades económicas de los particulares.

c) Atribuciones para crear servicios públicos.

d) Atribuciones para intervenir mediante gestiones directas en la vida económica, cultural y asistencial del país.

Sin embargo, es más afortunada la distribución de las distintas atribuciones del Estado con relación a los particulares, que hallamos en la doctrina clásica del derecho administrativo, porque clasifica en tres grandes grupos — las atribuciones del Estado, lo cual hace más comprensible y menos complicada la vinculación del Estado con los particulares, así la presenta el propio Gabino Praga, de acuerdo con Bonnard, en obra semejante a la suya:

a) Atribuciones del Estado para reglamentar la actividad privada.

b) Atribuciones que tienden al fomento, limitación y vigilancia de la misma actividad, y

c) Atribuciones para sustituir total o parcialmente a la actividad de los particulares o para combinarla con ella en la satisfacción de una necesidad colectiva. (65)

Esta es a mi juicio, la mejor conceptualización de atribuciones del Estado pues, además de ser precisa en sí misma, encaja perfectamente en el análisis de nuestro trabajo, la función notarial, tal como pretendo hacerlo: Una atribución que compete estrictamente al Estado mismo, pe-

(65) *Ibidem*.

ro que, por funcionalidad y para una mayor eficiencia e imparcialidad, se encomienda por delegación a los particulares, licenciados en derecho, en este caso.

De acuerdo con lo anterior, vemos que la actividad de los particulares no está motivada simplemente por el mero interés personal, que es la base del desarrollo de la empresa comercial, ni la sola aptitud técnica que se requiere para una profesión cualquiera, sino que adopta una característica, conlleva un nuevo valor al procurar el interés del Estado en la satisfacción de sus requerimientos para cumplir sus fines frente a la ciudadanía.

Es evidente que debemos tener en cuenta el concepto de servicios públicos que planteó Duguit, para que nos ayude a desarrollar convenientemente nuestra tesis:

"Toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esta actividad es indispensable para la realización y desarrollo de la interdependencia social."

Este concepto puede ser mejor entendido si consideramos los puntos expuestos al referirnos a la naturaleza jurídica de la función notarial y su ubicación en la administración pública. (Supra pp. 30es.)

Como ya quedó dicho, la administración pública como la parte más dinámica de la estructura social y jurídica del Estado, debe dar respuesta pronta a los requerimientos y necesidades de la población que, por otra parte, está en constante movilidad y progreso, lo que implica variaciones continuas en las condiciones que el Estado toma en consideración para plantear sus políticas administrativas, en sí, esta es la nota característica de nuestra gran capital.

I. Poder Ejecutivo Federal.

Es el Ejecutivo Federal quien tiene la titularidad y el control directo de la función notarial por mandato legal.

La función notarial corresponde al Estado, que la encomienda para su mejor desempeño a particulares, licenciados en derecho, pero la vigilancia y control de esta actividad, la lleva a cabo el Poder Ejecutivo de una manera directa, mediante la aplicación y cumplimiento de la Ley del Notariado para el Distrito Federal. Esto queda de manifiesto en los dos primeros preceptos de la Ley del Notariado citada, a saber:

Art. 1o. "La función notarial es de orden público. En el Distrito Federal corresponde al Ejecutivo de la Unión ejercerla por conducto del Departamento del Distrito Federal, el cual encomendará su desempeño a particulares, licenciados en derecho, mediante la expedición de las patentes respectivas."

Art. 2o. "La vigilancia del cumplimiento de esta Ley corresponde al Ejecutivo Federal, el cual la ejercerá por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal y de las demás entidades que señala esta ley."

El Ejecutivo Federal autoriza la creación y funcionamiento de las notarías en el Distrito Federal, tomando en cuenta las necesidades de la población y es él quien expide los reglamentos, decretos, acuerdos, órdenes, circulares y demás disposiciones reglamentarias, para el cumplimiento de la propia ley, de conformidad con lo establecido en los artículos 3o. y 4o. de la Ley del Notariado para el Distrito Federal.

Consecuencia de la movilidad propia del ámbito que regula, la actual ley del notariado, contiene en el artículo tercero, reformado por decreto publicado en el Diario Oficial del 13 de enero de 1986, importantes consideraciones a la naturaleza misma del quehacer notarial en cuanto a su conotación de servicio público.

El nuevo artículo tercero señala expresamente lo siguiente:

Art. 30.- "El Ejecutivo de la Unión, por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal autorizará la -- creación y funcionamiento de las notarías. En el Distrito -- Federal habrá las notarías que determine el Departamento -- del Distrito Federal, tomando en cuenta las necesidades del propio servicio notarial.

El Departamento deberá proveer lo necesario para que -- en cada una de sus Delegaciones se preste el servicio notarial. Para este efecto, el propio Departamento determinará -- la ubicación de las notarías vacantes y las de nueva creación, y en su caso autorizará la reubicación de las ya existentes."

En el texto original de la Ley del Notariado para el -- Distrito Federal, de fecha 31 de diciembre de 1945, publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 23 de febrero de 1946, se establecía un número determinado de notarías, el cual fue incrementándose posteriormente por diversas disposiciones, hasta quedar limitado a un total de -- doscientas notarías para el Distrito Federal, de acuerdo -- con el anterior texto de la Ley, misma que fue reformada como ya quedó dicho el 13 de enero de 1986.

No obstante los buenos propósitos y mecanismos instrumentados por la ley para satisfacer las necesidades del -- servicio notarial, no se ha cumplido suficientemente con -- los requerimientos del mismo, al grado de que en la actualidad, de las doscientas notarías contempladas todavía por la ley, existen treinta y un notarías vacantes. (Cfr. vid. Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal, Orga no del Gobierno del Distrito Federal, Quinta época No. 64, 22-II-88, pp. 5-10).

Es más categórico en su determinación y precisión el artículo cuarto de la ley, cuando establece la sumisión de la función notarial al poder disciplinario del Ejecutivo -- Federal, en dicho precepto leemos:

Art. 4o.- "El Ejecutivo Federal en la esfera administrativa dictará las medidas que estime pertinentes para el exacto cumplimiento de esta ley y para la eficaz prestación del servicio público del notariado."

La actualización de las atribuciones conferidas al Poder Ejecutivo como parte del Supremo Poder de la Federa--- ción (Art. 49 de la Constitución Política de los Estados -- Unidos Mexicanos.), implica el ejercicio y la observancia de las disposiciones que reglamentan la función notarial.

Buscamos en la Administración Pública las herramientas necesarias para estudiar los mecanismos de control de la -- función notarial, en el cual aparece en primera instancia la figura preponderante del Poder Ejecutivo Federal, a cuya atención se encausa el derecho administrativo, tal como lo conciben los autores. En este sentido se manifiesta el profesor Gabino Fraga, para quien el derecho administrati--- vo es un conjunto de normas jurídicas que regulan la orga---

nización y funcionamiento del Poder Ejecutivo y las normas que regulan la actividad de dicho poder que se realiza en forma de función administrativa. (66)

Empero, debemos recordar que por las características-peculiares de su naturaleza, la función notarial no encaja estrictamente en el derecho administrativo, pues el notario ejerce una actividad pública reglamentada por normas de derecho público, pero no es un funcionario administrativo, porque su actividad la ejerce en el ámbito de la justicia conmutativa, relativa a las relaciones entre particulares. Todavía más podríamos recordar en nuestro favor, las palabras de Nuñez Lagos, quien señala:

"La función pública notarial no se regula en el Derecho Administrativo. Ha sido excluida del Derecho Administrativo... Hay un hecho incuestionable: el acto notarial no es un acto administrativo. No está sujeto a régimen de disciplina jurídica ni de recurso administrativo." (Vid. supra. p. 92.)

A pesar de ello, debemos hacer hincapié, en que no es nuestro interés analizar el acto notarial en sí mismo, sino las relaciones que se establecen: entre la autoridad del Estado y la función pública encomendada a los notarios.

La función del notario como profesional del derecho - bajo la vigilancia y control del Ejecutivo Federal, el control de las notarías en el Distrito Federal y la posición de la institución notarial en la Administración Pública, - solo pueden ser analizadas a la luz del derecho administrativo, por lo cual, éste constituye nuestra principal herramienta.

(66) Cir. Loc. cit., pp. 91-92.

I. Departamento del Distrito Federal.

El Distrito Federal nace en 1824, pero subsisten los -- municipios dentro de su jurisdicción hasta el año de 1928, cuando se reformó la Constitución para encomendar el gobierno del Distrito Federal al Presidente de la República, quien lo ejerce a través del Jefe del Departamento del Distrito Federal de acuerdo con la Ley Orgánica del propio Departamento, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1978.

De conformidad con el artículo 44 de la Ley Orgánica -- de la Administración Pública Federal, las principales atribuciones del Departamento del Distrito Federal son las de -- atender lo relacionado con el gobierno de dicha entidad en los términos de su Ley Orgánica.

De acuerdo con el artículo arriba enunciado, el artículo primero de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, establece:

Art. 1o.- "El Presidente de la República de acuerdo -- con lo dispuesto por el artículo 73, fracción VI, base la -- de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene a su cargo el Gobierno del Distrito Federal y lo ejer-- cerá de conformidad con las normas establecidas por la pre-- sente ley, por conducto del Jefe del Departamento del Dis-- trito Federal, a quien nombrará y removerá libremente."

La función notarial es vigilada y controlada por el Departamento del Distrito Federal, porque a éste compete el -- poder de vigilancia que dentro de la administración pública corresponde al Ejecutivo Federal; este poder de vigilancia-- lo ejerce mediante actos materiales, consistentes en visi--

tas, inspecciones, investigaciones y supervisiones, complementados con informes y obtención de datos.

Así lo prevee la Ley del Notariado en el capítulo sexto, al regular la vigilancia e inspección de las notarías en el Distrito Federal, en sus artículos del 113, al 125 - inclusive.

Para llevar a cabo esta labor de vigilancia, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, se auxilia de "inspectores de notarías", que nombra él de una manera totalmente libre, respecto de las personas que han cubierto una serie de requisitos tendiendo a la obtención del cargo.

Por otra parte, este poder de vigilancia que tiene el Departamento del Distrito Federal sobre las notarías que se encuentran dentro de su jurisdicción, le da oportunidad de fundamentar las responsabilidades que procedan, a los notarios, el ejercicio de este poder, confiere al Departamento del Distrito Federal la posibilidad de rectificar y corregir la actuación de los notarios mismos.

Esta facultad se consigna en el artículo 18 de la Ley Orgánica del Departamento, que establece:

Art. 18.- "Al Departamento del Distrito Federal, corresponde el despacho de los siguientes asuntos en materia jurídica y administrativa:

..... IV.- Coordinar y vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de jurados... notariado..."

Como consecuencia de lo anterior, el Departamento del Distrito Federal está facultado con el poder disciplinario para sancionar administrativamente a los notarios en el Distrito Federal, por las acciones u omisiones realizadas - indebida o irregularmente, en contravención de la Ley o en

perjuicio de los particulares, así lo previene el artículo 125 de la Ley del Notariado.

Art. 125.- "El notario incurrirá en responsabilidad administrativa por cualquier violación a esta ley, a sus reglamentos o a otras leyes, siempre que se cause algún perjuicio al particular que haya solicitado el servicio del notario. Las sanciones administrativas se impondrán por el Departamento del Distrito Federal, según la gravedad y demás circunstancias que concurren en el caso de que se trate."

Las sanciones que se imponen como consecuencia del poder disciplinario van desde la amonestación verbal, hasta la revocación de la patente, pasando por la suspensión temporal o definitiva del cargo.

Estas sanciones están previstas en el artículo 126 de la Ley, que dice:

Art. 126.- "Al notario responsable del incumplimiento de sus obligaciones derivadas de esta Ley, sin perjuicio de las sanciones penales que le sean aplicables, será acreedor a las sanciones siguientes:

- I. Amonestación por escrito...
- II. Con multa de....
- III. Suspensión del cargo hasta por un año....
- IV. Separación definitiva..."

La revocación de la patente esta prevista en el artículo 133 de la Ley, donde, como ya dijimos, se reformó el artículo para establecer como causal de revocación el cumplimiento de 75 años de edad y el convencimiento del Departamento del Distrito Federal, de que el notario ya no puede servir eficientemente a la sociedad como fedatario.

Como ya vimos, las sanciones administrativas procedentes, se imponen al notario infractor, sin perjuicio de las acciones que se puedan ejercitar en su contra por la responsabilidad civil o penal en que se hubiere incurrido.

De hecho y por disposición legal, los notarios deben otorgar una garantía al Departamento del Distrito Federal, para prevenir contingencias de tipo patrimonial, como señalan los artículos 28 y 29 de la propia Ley.

Art. 28.- "Las personas que hayan obtenido patente de notario, para el ejercicio de sus funciones deberán:

.... IV. Otorgar fianza de compañía legalmente autorizada a favor del Departamento del Distrito Federal, por el término de un año, por la cantidad que resulte de multiplicar por diez mil el importe del salario mínimo general diario en el Distrito Federal, vigente a la fecha de la expedición de la misma. Dicha fianza deberá mantenerse vigente y actualizarse a su vencimiento cada año, modificándose en la misma forma en que se haya modificado a esa fecha el citado salario mínimo.

En todo caso, deberá presentarse la póliza correspondiente ante la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos del propio Departamento, y ... "

Art. 29.- "El monto de la fianza a que se refiere la fracción IV del artículo anterior, se aplicará de la siguiente manera:

I. Por la cantidad que corresponda y en forma preferente, al pago de multas u otras responsabilidades administrativas cuando, ante la negativa del notario, se deba hacer el pago forzoso a la Tesorería del Departamento del Distrito Federal, u otras dependencias fiscales; - - - - -

II. En el orden determinado por la autoridad judicial, cuando se deba cubrir a un particular el monto fijado en --sentencia firme condenatoria por responsabilidad civil en --contra de un notario.

Para tal efecto se deberá exhibir copia certificada de la sentencia mencionada en la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos."

Al Departamento del Distrito Federal le corresponde vigilar que los notarios desempeñen sus funciones en forma --personal, o en su caso, les revocará la patente correspondiente, como previene el artículo 133, en su cuarta fracción:

Art. 133.- "Se revocará la patente de notario por cualquiera de las siguientes causas:

... IV. Comprobación por el Departamento del Distrito Federal de que no desempeña personalmente las funciones de notario, con sujeción a lo dispuesto en esta ley, y sus reglamentos y demás disposiciones aplicables..."

Es necesario reiterar, el contenido de la fracción VIII de este artículo, que fue adicionada por Decreto publicado en el Diario Oficial del 13 de enero de 1986 y que se refiere a la facultad del Departamento del Distrito Federal para revocar la patente al notario que habiendo cumplido 75 años se encuentre incapacitado para seguir en funciones a juicio del propio Departamento.

Por último, debemos señalar que, con la misma autoridad que exige el otorgamiento de fianza para el desempeño de la función notarial, igualmente puede cancelar dicha garantía, cuando proceda esta cancelación de acuerdo con el artículo 144 de la citada Ley del Notariado.

1.1 Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos.

De acuerdo con el artículo 44 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el artículo 17 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos, antes conocida como Dirección General Jurídica y de Gobierno, es una dependencia del Departamento del Distrito Federal, que forma parte de su estructura orgánica. (67)

Conforme al artículo 52 del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, a esta Dirección corresponde de vigilar la función notarial, como establece su fracción IX, que dice:

"... Coordinar y vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de jurados, registro civil, notariado, legalización, exhortos, prateones y defensoría de oficio en materia civil, familiar y administrativa e intervenir en materia de cultos y desamortizaciones conforme a las leyes..." (vid. D.O. del 31 de diciembre de 1983.)

Esta Dirección es la competente para conocer los asuntos del notariado, a través de la oficina de asuntos jurídicos y notariales.

Es de señalarse que esta Dirección es la encargada directa de coordinar y supervisar las visitas de inspección que se llevan a cabo en las notarías, como previenen los artículos del 115 al 124 inclusive, de la Ley.

Resulta muy interesante observar el contenido del artículo

(67) Cfr. Artículo 44 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el Artículo 17 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

culo 124 de la Ley, porque contiene disposiciones expresas sobre el control administrativo respecto de los notarios:

Art. 124.- "El Director General Jurídico y de Estudios Legislativos del Departamento del Distrito Federal calificará, en su caso, las infracciones cometidas por el notario y dictará la resolución correspondiente cuando amerite amonestación, sanción económica, suspensión hasta por un año. En los demás casos la resolución será emitida por el Jefe del Departamento del Distrito Federal.

Cuando del acta de inspección levantada, se desprenda la posible comisión de uno o varios delitos la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos formulará inmediatamente la denuncia de hechos ante la autoridad que corresponda."

También conoce del recurso de reconsideración que se tramita ante ella, ordenando la ampliación de las diligencias y actuaciones.

Dicta la resolución definitiva en el recurso de reconsideración cuando se trata de amonestación por oficio y sanciones económicas, porque en los demás casos, por la gravedad, se turnan al Jefe del Departamento del Distrito Federal, quien oye su opinión, esto lo reglamentan los artículos del 128 al 132, inclusive.

Es muy importante considerar que esta Dirección escucha en su defensa, al presunto responsable de alguna infracción, cuando existe causa de revocación de la patente de notario, como se consigna en el artículo 134.

Así mismo, compete a esta Dirección, recibir las comunicaciones de la Dirección General del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Distrito Federal, relativas al incumplimiento de la ley, por parte de los notarios, así

lo dispone el numeral 150 de la Ley del Notariado.

Esta dependencia, supeditada directamente a la Coordinación General Jurídica del Departamento del Distrito Federal, es la que controla la Gaceta Oficial del propio Departamento, en la cual se publica todo lo relacionado con el "movimiento notarial", o sea, la información referente a las licencias y ausencias de los notarios, amén de las convocatorias para aspirantes y candidatos a cubrir las vacantes de las notarías en el Distrito Federal. (68)

Debemos destacar que de acuerdo con el artículo 146 de la Ley del Notariado en vigor, el Archivo General de Notarías dependerá del Director General Jurídico y de Estudios Legislativos y no del Director del Registro Público como anteriormente se consideraba. Esta importante modificación se dio en el Decreto publicado el 13 de enero de 1986 y constituye un reconocimiento a la trascendencia de la institución del notariado en el Distrito Federal.

En términos generales, podemos decir que conforme a las recientes modificaciones a la estructura y organización de la función notarial, esta dependencia vino a tomar una conotación más determinante en el ámbito del servicio notarial, ya que por su propia naturaleza se encuentra íntimamente ligada a la garantía de seguridad jurídica que requieren los habitantes de la gran Ciudad de México, considerada como una de las más grandes del mundo. (69)

(68) Actualmente localizada en el cuarto piso del edificio marcado con el número 73 de la calle Gral. Pedro Antonio de los Santos, en esta ciudad, C.P. 11850.

(69) Cfr. "Distrito Federal y Zona Metropolitana", La ciudad más grande del mundo; Revista de Geografía Universal, Ediciones especiales de los Estados de la República No. 1, Serie México AÑO 2000, 3a. Editores, S.A. México.

1.2 Dirección General del Registro Público de la Propiedad.

Esta Dirección es la que más actividad administrativa desarrolla en relación a la función notarial.

Ante ella se registran las patentes del aspirante y de notario, el sello de autorizar y la firma del mismo.

Recibe las comunicaciones de los notarios relativas al inicio de sus funciones, registra los convenios y designaciones de suplencia, así como los convenios de asociación y disolución de los mismos, se le notifica la pérdida o extravío del sello del notario.

Ante esta dependencia se entera la nota de terminación de los protocolos y recibe los libros del notario cuando se han cerrado, autorizando dicho cierre. Avisa a la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos cuando el notario haya enviado oportunamente los libros. Recibe, archiva, guarda y custodia definitivamente los libros, apéndices, índices y documentos relativos. Interviene en la clausura de los libros del protocolo, con la obligación de comunicar a la Dirección General Jurídica cuando los notarios no cumplan con la ley y sus reglamentos; en suma, la vida administrativa de la función notarial es controlada a través de esta Dirección.

Así se prevee a lo largo de la Ley del Notariado, en todo el conjunto de disposiciones jurídicas que contiene.

De acuerdo con las recientes reformas a la Ley del Notariado, varias de las funciones arriba señaladas las comparte conjuntamente con la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos, así como con el Archivo General de Notarías, que antiguamente dependía de esta Dirección.

Conforme al Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, expedido por el Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, el primero de enero de 1984, corresponde al Director del Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Distrito Federal, la supervisión documental del trabajo notarial, desde un punto de vista técnico formalista.

En el artículo 53 de dicho Reglamento encontramos la siguiente disposición:

Art. 53.- "Corresponde a la Dirección General del Registro Público de la Propiedad y del Comercio:

I. Recibir, calificar, e inscribir los documentos y otros actos jurídicos que le encomiendan las leyes;

II. Expedir las constancias y certificaciones de las inscripciones y documentos que aparezcan en los archivos;

III. Conservar y actualizar los registros de inscripciones y los archivos, y

IV. Promover programas y métodos que contribuyan a la mejor aplicación y empleo de los elementos técnicos y humanos del sistema registral, para la mayor eficacia del mismo."

Esta facultad calificadora, posibilita al Director del Registro Público para emitir opiniones y criterios técnicos apoyados en razonamientos jurídicos, lo que en ocasiones ha provocado no solo polémicas, sino hasta el esclarecimiento de disposiciones que redundan en adecuadas regulaciones e interpretaciones de los casos concretos.

1.3 Jefatura de la Sección del Archivo General de Notarías.

Esta es una dependencia eficaz en el control de la función notarial, esta subordinada como ya se dijo a la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos (Art. 146) y su principal relación con la actividad de los notarios, - la constituye su labor de vigilancia administrativa y de procedimiento burocrático.

Anteriormente supeditada a la Dirección General del Registro Público de la Propiedad y del Comercio, tenía atribuciones más secundarias, pero a partir de su cambio de subordinación, goza de atribuciones más autónomas.

En la Ley del Notariado encontramos una serie de funciones que denotan su importancia como órgano de supervisión y vigilancia de la función notarial.

Es así como se establece que el aviso de terminación y la razón de cierre del protocolo del notario deberá hacerse del conocimiento del Archivo General de Notarías, de acuerdo con los artículos 53 y 54 de la Ley, por lo que respecta al protocolo ordinario y 59 L y 59 M, por lo que se refiere al protocolo abierto especial.

Cuando el notario no envía oportunamente los libros al Archivo General de Notarías, éste avisa a la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos para que imponga al notario insumiso, las sanciones correspondientes. (Art. 55)

En el artículo octavo, fracción novena, del Reglamento del Archivo General de Notarías para el Distrito Federal, - encontramos las normas relativas a la labor de vigilancia y supervisión sobre la función notarial:

Art. 8o.- "...

... IX.- Comunicar por escrito al Departamento del Distrito Federal con copia para el Consejo de Notarios para su conocimiento, de las irregularidades que existieren en los protocolos, y, en su caso, en los apéndices e índices que - les entreguen los notarios para su cierre y custodia; ... "

De esta forma regula el Reglamento del Archivo General de Notarías, expedido por el Licenciado Miguel Alemán Valdéz el 24 de marzo de 1947 y publicado en el Diario Oficial el 20 de junio de 1947, en el capítulo segundo, las obligaciones y atribuciones del Director del Archivo General de - Notarías del Distrito Federal.

En los casos de clausura de protocolo, se lleva a cabo con la intervención directa del titular del Archivo General de Notarías, atento a lo dispuesto por el artículo 149 de - la Ley del Notariado.

Debemos señalar que, conforme a las reformas recientemente publicadas a la Ley del Notariado, se contempla un -- procedimiento de simplificación para el caso de reposición- de sello de autorizar que usan los notarios, en tratándose- del deterioro del sello debido a su uso, sin necesidad de - levantar acta ante el Ministerio Público, como se hace en - caso de extravío (Art. 41), que se podrá reponer informando de aquella situación al Archivo General de Notarías, para - que se proceda al registro del nuevo sello ante la Dirección General Jurídica y de Estudios Legislativos y ante la Direc- ción General del Registro Público de la Propiedad y del Co- mercio, como señala el artículo 41 bis, de la propia Ley.

1.4 Tesorería del Departamento del Distrito Federal.

La Tesorería del Departamento del Distrito Federal de acuerdo con la Ley Orgánica del propio Departamento, tiene entre otras atribuciones, las de recaudar, custodiar y administrar los impuestos y derechos que se señalen dentro del Distrito Federal, por ello, tiene una gran significación en relación con la funcionalidad de la labor notarial, pues -- constituye un órgano de supervisión operativa en el buen desarrollo de la actividad notarial, al grado de que puede en un momento determinado, dar lugar a una medida correctiva -- drástica respecto de los notarios, por lo que hace a la minuciosa tarea de revisión y análisis de la documentación -- que los notarios presentan ante la Tesorería.

La Tesorería señala la forma en que deben presentarse las liquidaciones de los impuestos y establece la documentación que se requiere en cada caso, para efectuar su pago, o para aquellas situaciones en que no haya que efectuar tal pago, debiendo acompañar la declaración con la liquidación correspondiente y de esta forma cumplir con lo ordenado por las leyes fiscales.

A la Subprocuraduría de servicios jurídicos de la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal dependiente de la Tesorería del Distrito Federal, compete resolver las consultas que hacen los notarios por conducto del Consejo de Notarios, en relación a los diversos impuestos contemplados en la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, - con fundamento en lo dispuesto por los artículos 30. Fracción VIII, 10 y 19 Fracción XIV de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal; 36 Fracción I del Reglamen

to Interior del propio Departamento y Numeral primero fracción IV del Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las diferentes Unidades Administrativas Centrales del Departamento del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de septiembre de 1985.

A través del artículo 5o. de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, se establece que ningún fedatario público podrá autorizar escritura alguna que contenga la transmisión de propiedad de inmuebles si previamente no se solicitó la constancia de no adeudos que expida la Tesorería del mismo Departamento, este artículo cuya finalidad es aprovechar la intervención del notario para que el contribuyente se ponga al corriente respecto de los impuestos y derechos que cause el bien de que se trate y no se siga acumulando el débito fiscal, ha motivado controversias discusiones del gremio notarial con la Tesorería del Distrito Federal, pues en muchas ocasiones ha entorpecido considerablemente el buen desarrollo del trabajo notarial, sin embargo, significa una forma de control administrativo muy grata para las autoridades capitalinas, en relación con los notarios de la propia entidad, que en este sentido se ven obligados a cuidar más los detalles administrativos que les fija la Tesorería en la tramitación de sus asuntos, sobre todo cuando se trata de la liquidación de impuestos y derechos.

Como nunca antes, la Tesorería tiene especial interés en que los notarios se cercioren de que cuando se vaya a tramitar una operación relativa a la traslación del dominio respecto de un bien inmueble dentro del Distrito Federal, se encuentre al corriente en el pago de sus impuestos

y demás derechos, incluidos los derechos por servicio de agua, derechos de cooperación por obras públicas, tales como alcantarillado, pavimento, alumbrado público, etcétera.

En ello estriba la importancia del doble papel del notario que de fedatario público, las diversas disposiciones lo han venido convirtiendo en efectivo colaborador del Estado en la recaudación de impuestos y derechos, en forma imperativa y gratuita.

La Tesorería del Distrito Federal se encuentra constantemente en comunicación con el Consejo del Colegio de Notarios del Distrito Federal (infra. p. 145), para hacerle saber los criterios y opiniones que regulan de manera general los trámites que ante ella se llevan a cabo.

De este modo, el Consejo del Colegio de Notarios se encarga de emitir circulares a sus agremiados para hacerles saber los criterios que sustenta la Tesorería respecto de la tramitación de las operaciones que controla dicha dependencia.

Queda únicamente mencionar al respecto que, la Tesorería del Departamento del Distrito Federal, encuentra en el artículo noveno del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal, las normas relativas a su integración y distribución, así como las atribuciones que por ley le corresponde.

Este Reglamento se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de febrero de 1979.

Finalmente, cabe mencionar que la Tesorería observa con especial atención el cumplimiento de la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de enero de 1976 y la fe de erratas del 3 de febrero de 1976. (Cfr. art. 11 de la Ley).

2. Intervención de otras Secretarías de Estado.

El aparato del Estado se proyecta en la función notarial en diversas formas dentro de cada una de las Secretarías del poder ejecutivo, por ser de éste la pertenencia de dicha función.

Sin embargo, el proceso de desarrollo de esta ingerencia, sería intangible sino nos referimos a los casos específicos, más relevantes, concretando nuestra atención en algunas Secretarías, mismas que forman parte de la casuística notarial.

Abordar esta intervención se facilitará si se respeta el principio de orden, elemental en todo análisis académico o didáctico.

El dinamismo de la función notarial, ha propiciado que las autoridades del Estado emolden los fenómenos sociales del Estado mismo a las exigencias de la función notarial - de acuerdo a su propio desenvolvimiento, evolucionando - acordes con las necesidades reales de orden práctico, que le plantea la población.

En un marco burocrático donde la centralización es nota característica de su ser, aparece la conciencia de una tendencia organizativa a la desconcentración de la vida nacional, lo que provoca un cambio favorable en la actitud del ciudadano frente a las normas administrativas del sector oficial, lo cual redundará en una agilización y simplificación de trámites administrativos, muy necesarios en nuestros días.

"La necesidad de adecuar el proceso administrativo a los cambios objetivos de cada Estado, ha suscitado la nece

sidad de una reforma administrativa permanente, mecanismo establecido definitivamente en México, a través de la Comisión de Administración Pública creada el 9 de abril de 1935, dentro de la Secretaría de la Presidencia, que en 1971 fue sustituida por la Dirección de Estudios Administrativos -- creada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de diciembre (sic) de 1976." (70)

Al respecto se mencionan los ensayos anteriores, como el de la Comisión Intersecretarial de 1943, la cual tenía como objeto "formular y llevar a cabo un plan coordinador de mejoramiento de la organización de la Administración Pública" según lo establecía el acuerdo presidencial del 7 de septiembre de 1943. (71)

No podemos negar que las secretarías intervienen, controlan, regulan mediante concesiones, permisos, autorizaciones y licencias en favor de los particulares, la labor de los notarios, pues en su obtención, deben estar a lo que las propias secretarías les señalen.

"El notario en el ejercicio de sus funciones, de acuerdo con la Ley del Notariado, debe vigilar el cumplimiento de las Leyes y Reglamentos, (Art. 13 de la Ley del Notariado para el Distrito y Territorios Federales). Su actividad se encuentra casi en su totalidad regulada por las leyes administrativas, pues el notario las aplica en casi todos los actos que realiza." (72)

Inclusive parece ser meritorio el logro de la administración pública de abarcar los espacios sociales que se ha

(70) Fernández Ruiz, Op. cit., p. 35.

(71) Ibidem.

(72) Othón Pérez, Op. cit., p. 902.

llaban más concentrados.

"Es notable -se dice- el avance registrado en México - en la organización administrativa estatal a partir de 1965, y especialmente a partir de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; sin embargo, aún quedan lagunas - legales que impiden realizar con acierto los trabajos de - reforma administrativa necesarios para una ágil y eficiente actividad del Estado mexicano, entre ellas figura la relativa a la centralización, descentralización y desconcentración de funciones administrativas;"

Este éxito se obtuvo merced a la adecuada implementación de una fórmula económica de concertación en las relaciones del Gobierno con los particulares, se impone hacer constar que ha sido testificada por todos los autores extranjeros que científicamente han estudiado el caso sociológico del México postcardenista, o sea del México del desarrollo económico; con toda precisión apunta Howard F. Cline su formulación al respecto:

"En 1960, debido primariamente a esfuerzos de los mismos mexicanos, el crecimiento armonioso continuaba en el - nuevo y bien implantado molde de consorcio (partnership) - entre gobierno e iniciativa privada" (73)

Ya sabemos lo que en México significa iniciativa privada, pues como dice el slogan publicitario: casi todos...

Dentro de la perspectiva de una administración institucional, la doctrina española, dentro del universo de la ad

(73) CLINE, Howard F., México, Revolution to Evolution, -- Oxford, 1962, p. 250. (Este libro constituye un panegírico del sistema social mexicano, al que el autor - le atribuye una originalidad sin precedentes.)

ministración pública, enmarca con el término de administración institucional, entre otros, a los "organismos autónomos" equivalentes a nuestros organismos descentralizados, denominados en otros países: "entes públicos autárquicos" o "establecimientos públicos autárquicos", porque no se han podido ubicar dentro de los conceptos de la administración prefijados por la ley; algo similar le pasa en nuestra legislación a las notarías, las cuales no se pueden subsumir con estricta justicia dentro de la administración pública vigente y tal vez en el futuro se le asigne una denominación administrativa propia y específica.

Tomando como marco de referencia esta serie de circunstancias que hacen de la notaría un ente autónomo dentro de la vida administrativa institucionalizada, analizaremos su correlación con diversas secretarías de Estado para estudiar su intervención en la función notarial.

No necesariamente habrá de evidenciarse un impacto determinante en la actividad del notario, pero sí al menos el roce de la función pública que desarrolla con las disposiciones que establezca cada secretaría para los trámites que ante ella deba llevar a cabo el fedatario público, según el caso.

Por otra parte, estas autorizaciones, licencias y permisos, constituyen un control porque son actos que condicionan a los particulares el ejercicio de alguno de sus derechos, como señala el doctor Gabino Fraga: "La autorización, licencia o permiso, es un acto administrativo por el cual se levanta o remueve un obstáculo o impedimento que la norma legal ha establecido para el ejercicio de un derecho de

un particular... hay un derecho preexistente del particular, pero su ejercicio se encuentra restringido porque puede afectar la tranquilidad, la seguridad o la salubridad pública, y sólo hasta que se satisfacen determinados requisitos, que dejan a salvo tales intereses, es cuando la administración permite el ejercicio de aquel derecho previo.

Así pues, que la autorización, la licencia y el permiso, constituyen actos que condicionan para un particular el ejercicio de alguno de sus derechos." (74)

En el mismo orden de ideas, debemos recordar que el sistema de responsabilidad que se ha estructurado en torno al notario lo obliga a estar al pendiente de todos los reglamentos y ordenamientos que pueden incidentalmente moldear los diferentes actos y hechos que ante su fe se van a desarrollar.

Las secretarías que vamos a citar en su relación con los notarios serán cuatro; como en los buenos repartos, por orden de aparición: La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

La elección de estas dependencias no obedece a un patrón académico o institucional predeterminado, sino que, antes bien, es meramente fortuita y a manera de ejemplificar su interrelación con la actividad notarial.

(74) Fraga, Gabino, Op. cit. p. 251.

1. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Desde su aparición en 1321, ha tenido asignadas como atribuciones específicas, el estudio y formulación de los proyectos de leyes de ingresos, federal y del Departamento del Distrito Federal, recabando los impuestos, derechos, - productos y aprovechamientos del Distrito Federal en los - términos de la Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal y las leyes fiscales correspondientes, de acuerdo con el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Además de recabar los impuestos y de rechos respectivos, está facultada para imponer las sanciones por la falta de cumplimiento de los mismos.

Como ya quedó dicho, el notario es un valioso colaborador de la Hacienda Pública estatal, estableciéndose que calcule, reciba y entere los impuestos y derechos relativos a su función pública, por lo que es evidente que existe una relación de control por parte de la Secretaría de Hacienda, la cual ejerce una vigilancia muy especial en el desempeño de los notarios con sujeción a las disposiciones fiscales para obtener una mayor recaudación fiscal.

La legislación bancaria, en términos muy generales, - establece una serie de obligaciones a cargo de los notarios, pero fundamentalmente la de cerciorarse que los particulares han obtenido la aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, del proyecto de escritura constitutiva, así como sus estatutos, entre otros documentos, en los casos en los cuales vaya a llevar a cabo la constitución o reformas de algún tipo de sociedad de las que regula la propia legislación bancaria.

Así podemos citar los artículos 50. fracción I y 80.- fracción XIII de la Ley de Sociedades de Inversión, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 14 de enero de 1985, que establecen:

Art. 50.- "Las personas físicas o morales que soliciten conceción para constituir una sociedad de inversión, -- se sujetarán a los requisitos siguientes:

I.- Acompañar a la solicitud el proyecto de escritura constitutiva, que contendrá los elementos a que se refiere el artículo 60. de la Ley General de Sociedades Mercantiles y, en lo conducente, las reglas especiales establecidas en el presente ordenamiento;

II.- Señalar los nombres, domicilios y ocupaciones de los socios fundadores y de quienes hayan de integrar el --- primer consejo de administración y ser los principales funcionarios, así como la experiencia, relaciones financieras, industriales y comerciales que dichas personas tengan en -- el mercado de valores; ..."

Con mayor precisión la fracción XIII del artículo 80. señala en forma categórica:

Art. 80.- ".....
.... XIII.- La escritura constitutiva y estatutos de las -- sociedades de que se trata, deberán ser aprobadas por la -- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Dictada dicha a--probación, la escritura o sus reformas podrán ser inscri--tas en el Registro de Comercio, sin que sea necesario man--damiento judicial ni la aprobación de otras autoridades."

En otros casos la aprobación de dichos documentos que da a cargo de la Comisión Nacional de Valores, como previene el segundo párrafo del artículo 31 de la misma Ley, pe--

ro refiriéndose a las Sociedades Operadoras de Sociedades de Inversión.

Más concretamente, la fracción V del artículo 139 de la Ley General de Instituciones de Seguros, publicada en - Diario Oficial de la Federación de igual fecha que las anteriores, establece una fuerte multa y hasta la posible revocación de la patente para los notarios que no cumplen -- las obligaciones que les impone la propia ley y en forma - específica si no se cercioren que los otorgantes de los -- contratos de sociedad regulados por esta ley, están facultados por la Secretaría de Hacienda para llevar a cabo tales actos, convirtiéndose en esta forma, a los notarios públicos, en instrumentos de fiscalización administrativa.

En el mismo sentido podemos citar los artículos 80. - fracción XI y 83 fracciones I y II de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, al regular las actividades de compra venta habitual y profesional de divisas, en el capítulo relativo a las Casas de Cambio- (Art. 82), reformado por el Decreto publicado en el Diario Oficial arriba citado, que establecen obligaciones similares- a las que contempla la Ley de Sociedades de Inversión alu- dida.

En el artículo 93 de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito se establecen las sanciones administrativas a que hicimos referencia, vemos:

Art. 93.- "Se sancionará con multa cuyo importe será- de 100 a 600 días de salario o con la pérdida de sus fun- ciones, según la gravedad del caso, a los notarios, regis- tradores o corredores públicos titulados que autoricen las escrituras, o que inscriban actos en que se consigne algu-

na operación de las que esta Ley prohíbe expresamente, o - que autoricen la celebración de actos para los cuales no - esté facultado alguno de los otorgantes."

El último renglón del artículo aquí transcrito ha sido interpretado en la práctica por parte de la Secretaría de Hacienda, como la condicionante que la misma otorgará a los particulares que pretendan integrar una sociedad de - las que la legislación bancaria regula.

Esto obliga al notario a mantenerse al pendiente de - que los particulares soliciten y obtengan una serie de autorizaciones y opiniones por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Comisión Nacional de Valores y en algunos casos la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, como menciona el referido artículo 80. fracción XI, - al hacer alusión a las "Uniones de Crédito".

Art. 80. ".....
.... XI. La escritura constitutiva y cualquier modificación de la misma deberán ser sometidas a la previa aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y en el caso de las uniones de crédito, de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, a efecto de apreciar si se cumplen los requisitos establecidos por la Ley; ..."

De tal suerte que la actividad de los notarios no se constriñe únicamente a proporcionar seguridad jurídica a los particulares en sus propios intereses, sino que es ingstrumentado como medio de supervisión administrativa en beneficio del Estado mismo, exigiendo de estos fedatarios, - el cumplimiento de disposiciones administrativas cada vez rigurosas, lo que es contradictorio con el noble propósito surgido en anteriores regímenes en pro de la simplificación administrativa.

2. Secretaría de Gobernación.

El Decreto de la Junta Soberana Provisional Gubernativa, expedido en la Ciudad de México el 8 de noviembre de 1821, asignaba las funciones equivalentes a las actuales con que se desempeña la Secretaría de Gobernación, a la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores, y a la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Servicios Eclesiásticos, por lo que actualmente están vinculadas estrechamente la de Gobernación y la de Relaciones Exteriores.

Las atribuciones de la Secretaría de Gobernación de acuerdo con el artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por lo que respecta a nuestro análisis de intervención en la función notarial, serían las siguientes:

"... compilar las normas y ordenarlas, que impongan modalidades a la propiedad privada, dictada por el interés público; formular y conducir la política demográfica, salvo lo relativo a colonización y asentamientos humanos, regulando los movimientos migratorios del país y sus alcances legales..."

Especial mención requiere en este apartado la Ley General de Población y su respectivo Reglamento, porque regula los permisos para la adquisición de bienes inmuebles y partes sociales por parte de los extranjeros, así como lo relativo a los testamentos y poderes que los mismos otorgan ante la fe pública de los notarios.

La Ley General de Población, señala al referirse a los actos notariales, que los notarios públicos tienen o--

bligación de comprobar que los extranjeros que pretendan - llevar a cabo actos o contratos por medio de los cuales in tenten adquirir bienes inmuebles, constituir sociedades, - otorgar mandatos o testamentos, les exhiban el permiso con cedido por la Secretaría de Gobernación (y como veremos -- más adelante, también de la Secretaría de Relaciones Exte- riores), de acuerdo a lo que ordena el artículo 67 de di-- cha Ley; igualmente, en el último párrafo de este artículo se establece la obligación de los notarios de dar aviso a- la propia Secretaría, dentro de los siguientes quince días a aquel en el que se llevaron a cabo los actos a que nos - referimos.

Las sanciones administrativas para los notarios, que- dan comprendidas en el artículo 120 de la propia Ley, que establece sanciones genéricas por infracciones a la misma.

El Reglamento de la Ley General de Poblacion dispone- en el artículo 2o. fracción V que los notarios públicos -- son auxiliares de la Secretaría de Gobernación en la apli- cación de la Ley General de Población y el propio Reglamen- to.

En este Reglamento encontramos la obligación de los - notarios de cerciorarse que los extranjeros tramiten y ob- tengan los permisos relativos a la adquisición de bienes - inmuebles, acciones o partes sociales. (Art. 127 fr. VI)

Por otra parte, la fracción segunda del artículo 129 - del mismo Reglamento, establece que los notarios califica- rán bajo su responsabilidad, la urgencia en los casos de - testamentos, poderes y certificaciones, eximiendo el permⁱ so previo, pero quedando obligados a dar el aviso ya mencⁱ onado a la Secretaría de Gobernación. (vid. Art. 129 fr. I)

3. Secretaría de Relaciones Exteriores.

Sus orígenes se remontan al año de 1821, con la creación de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores.

Sus atribuciones de acuerdo con el artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, serían entre otras, las siguientes:

- Ejercer funciones notariales tanto en el interior de la República como en el extranjero (Ley del Servicio Exterior Mexicano).

- Conceder a los extranjeros las licencias y autorizaciones que requieran conforme a la ley para adquirir el dominio de tierras, aguas y sus accesiones, en el interior de la República.

- Autorizar a los mismos extranjeros para que celebren contratos para la explotación de recursos naturales en nuestro país o para participar en sociedades mexicanas, ya sean civiles o mercantiles, así como la concesión para la constitución de sociedades y las distintas reformas a sus estatutos sociales (Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera).

- Resolver sobre nacionalidad y naturalización (Ley de Nacionalidad y Naturalización y Reglamento para la Expedición de certificados de Nacionalidad Mexicana).

- Legalizar las firmas de los documentos extranjeros que deben surtir efectos en nuestro país (Código Federal de Procedimientos Civiles)

Estas serían a grandes rasgos, las principales funciones encomendadas a la Secretaría de Relaciones Exteriores.

El artículo 7o. de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, dispone en su párrafo tercero que las personas físicas extranjeras podrán adquirir el dominio sobre tierras o aguas, dentro del territorio nacional, previo permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores, y siempre y cuando renuncie a la protección de su país ("Cláusula Calvo"), en caso de controversia o disputa legal.

En el mismo sentido se expresa el artículo 8o. respecto de la adquisición de empresas establecidas o del control de ellas.

El artículo 17 de esta Ley es más claro y contundente al establecer:

Art. 17.- "Deberá recabarse permiso previo de la Secretaría de Relaciones Exteriores para la adquisición de bienes inmuebles por extranjeros y para la constitución y modificación de sociedades. La expedición del permiso se ajustará a las disposiciones legales vigentes y a las resoluciones que dicte la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras."

En este conjunto de disposiciones jurídicas no sólo se previene que el notario se cerciore de que los extranjeros hayan tramitado los permisos respectivos, sino que habrá de insertarlos en los documentos en que den su fe pública, de conformidad con el artículo 30 de la Ley, que dice:

Art. 30.- "Los notarios y corredores insertarán en los documentos en que intervengan las autorizaciones que deban expedirse en los términos de esta ley. Cuando autoricen documentos en los que no consten tales autorizaciones,

perderán la patente respectiva..."

Como mencionamos que una de las atribuciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores era la legalización de firmas en los documentos procedentes del extranjero que deben producir efectos en nuestro país, veremos su relación con los notarios públicos y cual es el control que sobre ellos ejerce esta Secretaría.

Debemos tener presente que de conformidad con lo establecido por el artículo 546 del Código Federal de Procedimientos Civiles, los documentos públicos extranjeros deben ser legalizados por las autoridades consulares mexicanas para surtir efectos en la República Mexicana, salvo aquellos que se transmitan por conductos oficiales.

El artículo en cuestión formó parte de las reformas contenidas en el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 2 de enero de 1938, que tiene como principal objetivo ponderar la necesidad de afianzar los fundamentos de la reciprocidad internacional.

Este artículo está en concordancia con lo dispuesto por el artículo 329 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, que a la letra dice:

Art. 329.- "Para que hagan fe en el Distrito Federal los documentos públicos procedentes del extranjero, deberán llenar los requisitos que fija el Código Federal de Procedimientos Civiles."

De acuerdo a lo anterior, los notarios que vayan a tomar en cuenta documentos públicos procedentes del extranjero, deberán cerciorarse que estos se hayan debidamente legalizados, igualmente, se deben cerciorar en caso de que estén redactados en idioma extranjero, de que vienen acom-

pañados de su traducción por perito oficial, atento a lo dispuesto por la Ley del Notariado para el Distrito Federal. (vid. art. 62 Fr. I.)

En el mismo orden de ideas, debemos analizar el caso en que el notario público del Distrito Federal exhibe un documento que habrá de producir sus efectos en el extranjero, ante tal situación, tendrá que legalizar su firma ante el consulado o embajada que exista en nuestro país, respecto de la nación extranjera en la cual se van a cumplir los efectos del instrumento público notarial.

Esta legalización de firma a la que debe de someterse el notario capitalino, representa una forma específica de control administrativo.

Es así como podemos advertir la notable intervención de la Secretaría de Relaciones Exteriores en el desenvolvimiento de la función notarial, lo que nos permite afirmar que esta Secretaría mantiene una estrecha vinculación con los órganos encargados de vigilar y controlar el desarrollo de la actividad de los notarios, toda vez que compete a ella, la vigilancia de los servicios de la fe pública en el extranjero. Como ya vimos, dentro de sus funciones se encuentra el ejercicio de la función notarial en el extranjero (vid. supra. p. 130 in limine), lo que a grosso modo puede entenderse como el control administrativo de la función notarial fuera del territorio nacional.

Empero, debemos insistir en su relación con los profesionistas encargados de proporcionar la fe pública en el Distrito Federal, a los cuales sujeta de manera directa a través de diversas disposiciones de carácter administrativo como ha quedado establecido en líneas superiores.

4. Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Anteriormente Secretaría de Asentamientos Humanos y -
Obras Públicas, heredera de una tradición de fines del si-
glo pasado, su nacimiento lo podemos situar en el año de -
1891, dando una connotación especial al desarrollo urbano -
de nuestro país.

En el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administra-
ción Pública Federal, encontramos las atribuciones que le-
han sido asignadas, entre las que podemos mencionar, por -
destacar algunas:

- Promover, formular y conducir los programas de vi-
vienda y de urbanismo y establecer la normatividad técnica
y administrativa que los mismos requieran.

- Poseer, vigilar y conservar, así como administrar -
los bienes inmuebles de propiedad federal.

- Intervenir en la celebración de contratos de cons-
trucción y conservación de obras federales.

- Formular y realizar inventarios de bienes de la ad-
ministración pública, determinando las normas y procedimi-
entos para su realización, llevar el registro de la propie-
dad federal.

Acorde a lo establecido por la Ley Orgánica de la Ad-
ministración Pública Federal, el artículo 14 de la Ley Ge-
neral de Asentamientos Humanos, publicada en el Diario Ofi-
cial de la Federación del 24 de diciembre de 1986, estable-
ce las funciones que desempeña la Secretaría de Desarrollo
Urbano y Ecología, regulando en términos generales todo lo
relativo al establecimiento de los centros de población y-
las medidas de protección del medio ambiente.

De acuerdo con la Ley General de Asentamientos Humanos, los notarios deben tener en cuenta las declaratorias sobre provisiones, usos, destinos y reservas a que se refiere el artículo 37 de la misma.

El artículo 41 de este ordenamiento establece un derecho de preferencia en favor de los municipios y ayuntamientos dentro de su jurisdicción, respecto de los predios que queden comprendidos dentro de las reservas territoriales - para crecimiento urbano y sobre los cuales los propietarios pretendan llevar a cabo la venta ante notario público, - por lo que éste deberá notificar de tal situación a las autoridades arriba mencionadas para que puedan hacer uso de este derecho de preferencia, al cual la ley le otorga una temporalidad máxima de treinta días para su ejercicio.

El artículo 45 por su parte, establece la obligación del notario de incluir en las escrituras de compra venta - de bienes inmuebles, las cláusulas relativas a la utilización de áreas y predios conforme a las declaratorias respectivas.

En forma específica y enérgica, el artículo 46 señala las limitaciones de actuación de los notarios en este sentido al precisar lo siguiente:

Art. 46.- "Los notarios y cualesquier otro fedatario sólo podrán autorizar las escrituras públicas en que se cumpla lo dispuesto en los artículos 41 y 45 y en las que inserte el certificado del Registro Público de la Propiedad sobre existencia o inexistencia de las declaratorias y de los avisos o manifestaciones de que hablan dichos preceptos."

II. Organizaciones notariales.

Las agrupaciones notariales son los medios más eficaces para preservar los valores notariales, y en la medida en que se fortalezcan, se podrán asegurar la permanencia de la función, su perfeccionamiento y adecuación al mundo moderno. Esto se logra con la participación activa y entusiasta de todos los agremiados.

La participación y cumplimiento de los deberes que tienen los notarios frente a las agrupaciones gremiales son son importantísimas.

No existe nada más desalentador -se dice- que contemplar a personas individualistas usufructuando el trabajo y esfuerzo de los demás, en una actitud pasiva de simples espectadores. Se debe tener conciencia clara, que en la medida que se fortalezcan los gremios notariales, se tiene asegurada la adecuación y permanencia de la función.

"El notario debe tener en todo momento espíritu de colaboración con sus colegas de gremio, y, por consiguiente, ... deberá abstenerse de tratar de arrebatar el negocio o el cliente al compañero haciéndole competencia desleal o comercializando la función." (75)

Tampoco puede, a la inversa, esquivar el despacho de asuntos que le sean enojosos, molestos o peligrosos, tratán do de pasárselos a su colega, para que sea él quien cargue con esas desventajas.

(75) Pérez Fernández del Castillo, Bernardo, *Ética Notarial*, cit., p. 81.

La falta de compañerismo, trae consigo el gérmen de la autodestrucción y el aniquilamiento de la organización, lo que se aprecia en el deterioro de la Institución en la cual se genera tal ausencia de camaradería.

"Cuando en una profesión fallan los principios éticos que deben inspirar la actuación de sus miembros o cuando determinados profesionales no ajustan su conducta a tales cánones morales, sin que, por otra parte les sea llamada la atención en debida forma por los propios órganos rectores de la profesión a que pertenecen, el desprestigio de la profesión comienza..." (76)

El notario debe, en todos los asuntos de interés común al gremio notarial, colaborar con la asociación o agrupación profesional a que pertenezca, para obtener el logro de los objetivos propuestos y en su caso, cuando se trate de asuntos de interés para la comunidad deberá colaborar con el Estado por conducto de las autoridades que coadyuven en la persecución de los fines que el mismo tiene encomendados.

Debemos señalar que la organización del notariado en nuestro derecho presenta caracteres especiales, así es como lo plantea Bañuelos en sus estudios sobre la función notarial, advierte:

"La organización del notariado en el Derecho Mexicano, presenta caracteres especiales: existe un principio de jerarquía pero distinto al que se desenvuelve en la esfera -

(76) *loc. cit.*, p. 1. (vid. "Relieve Moral de la Actuación Notarial")

administrativa y en la judicial. Y es que en esta organización, la del notariado, se refleja el doble carácter que tienen los notarios: Son FUNCIONARIOS PUBLICOS como antes quedara afirmado y, en tal concepto están sometidos al Ejecutivo de la Unión, a quien compete regular su organización y, ello supone la existencia de una jerarquía como base necesaria de ordenación en ese cuerpo gubernamental encargado del cumplimiento de una función única; y son al propio tiempo, los notarios, PROFESIONALES DEL DERECHO y, como tales cuentan con una organización corporativa propia, disfrutan de plena autonomía e independencia en su función, y la jerarquía en el notariado, no lleva consigo más que a potestad disciplinaria, pero no de atribución alguna sobre los actos del inferior." (77)

Por otra parte, la falla de la función notarial de la época moderna estriba precisamente en la centralización gubernamental de las decisiones administrativas, que burocratiza y entorpece todo, pero es inevitable cuando no existen centros alternativos de dirección y decisión en los niveles intermedios o independientes para todos los asuntos que no atañen directamente al bien común que es la especialidad del Gobierno.

Cuando se trate de asuntos relativos a la función notarial, lo conveniente es que toque, a las organizaciones notariales quienes tomen determinaciones; lo que no se puede tolerar es que en las decisiones no se asuman criterios objetivos sino sujetos a los vaivenes de la política y de intereses individualistas, desvirtuando la naturaleza propia de este oficio.

(77) Bañuelos Sánchez, Froylán, Derecho Notarial, Cárdenas Editor Distribuidor, México 1984, 3a. ed., p. 194.

1. Colegio de Notarios del Distrito Federal.

Los colegios de profesionales o profesionistas, para mejor entendernos, han requerido de esfuerzos constantes para su mantenimiento y engrandecimiento.

Estos colegios han respondido a una necesidad de unión, defensa y elevación de sus asociados, ha destacado en los gremios notariales que siempre han permanecido unidos y luchando por conservar sus valores de orígenes antiquísimos y noble tradición.

Su historia es la pauta de su dinamismo.

En el siglo XVI, en el año 1592, apenas terminada la conquista, se crea la primera organización de escribanos de la Nueva España; su sede se establece en el Convento Grande de Nuestro Padre San Agustín de la Ciudad de México, bajo el nombre de Cofradía de los Cuatro Evangelistas.

Más tarde, con fundamento en la Cédula Real expedida por el rey Carlos III en 1792, se establece la colegiación obligatoria, la vigilancia de sus agremiados, selección y exámen de aspirantes.

El 14 de noviembre de 1870 se expidió el Reglamento del Colegio Nacional de Escribanos, cuya fundación estaba prevista en la Ley Orgánica de Notarios y Actuarios del Distrito Federal, promulgada por Don Benito Juárez en 1867.

Este Reglamento establecía la colegiación obligatoria en toda la República.

El 21 de diciembre de 1906 se dictó un nuevo "Reglamento del Consejo de Notarios" con base en la Ley de Porfirio Díaz del 10. de enero de 1902.

Posteriormente, de acuerdo con la Ley del Notariado - para el Distrito Federal y la Ley Reglamentaria del artículo quinto constitucional, comunmente conocida como la "Ley de Profesiones", se protocolizaron los estatutos de la Asociación Civil del Colegio de Notarios del Distrito Federal.

Entre otras funciones la Asociación Civil del Notariado tiene encomendadas las siguientes:

La vigilancia del ejercicio profesional del notariado, con obligación de que se realice dentro del más alto plano ético y legal; pugnar por la unidad y prestigio de la - institución notarial, saliendo a la defensa de cualquiera de sus miembros, que a su juicio, sean atacados injustificadamente.

En general, sus tareas se concretan en promover todo lo que tienda al mejoramiento moral, e institucional, así como la formación profesional y el fortalecimiento económico de la asociación en su conjunto.

Además de la unidad, busca que la profesión se lleve dentro de los más altos niveles de moralidad y preparación técnica jurídica.

Su labor se centra en la defensa, patrocinio, impulso, recomendación y amonestación de sus colegiados, cuando sea el caso.

Fue en los artículos 63 y 10 transitorio, de la Ley del Notariado de 1946, en los cuales se dispuso como obligación para el Colegio de Notarios constituirse en Asociación Civil de acuerdo con los lineamientos de la Ley Reglamentaria del artículo quinto constitucional, con lo cual - el actual Colegio de Notarios quedó integrado el 11 de mayo de 1946.

No obstante que ya se señalaron las principales funciones del Colegio de Notarios, en atención al interés propio de nuestra tesis, remarcaremos cuatro aspectos a los cuales se dedica el empeño del Colegio:

"...I. La vigilancia del ejercicio profesional del notariado, con objeto de que se realice dentro del más alto plano legal y moral; ...

III. Auxiliar a la Administración Pública, con capacidad para promover lo conducente a la moralización de la misma; ...

IV. Denunciar a la Secretaría de Educación Pública o a las autoridades penales, las violaciones de la Ley Reglamentaria de los artículos 4o. y 5o. constitucionales — (sic) y a sus reglamentos, en lo que se refiere al ejercicio del notariado; ...

XI. Establecer y aplicar sanciones contra los notarios que faltaren al cumplimiento de sus deberes profesionales, siempre que no se trate de actos u omisiones que deban sancionarse por las autoridades; ..." (78)

Al mismo tiempo apareció la figura de la colegiación obligatoria, con el fin de vigilar y controlar la función notarial en el seno de la agrupación misma, independientemente del control gubernamental.

Desde entonces y hasta nuestros días, se regula la legislación obligatoria, para agrupar a los notarios del Distrito Federal.

(78) Pérez Fernández del Castillo, Bernardo, Historia de la Escribanía en la Nueva España y el notariado en México, UNAM, México, 1983, p. 167.

La colegiación obligatoria de los notarios no es inconstitucional -aunque así lo consideren algunos tratadistas- porque obedece a una exigencia inherente al cargo mismo del notario, pues el profesional del derecho que acepta el cargo de notario, acepta en igual forma su colegiación, es una "conditio juris" como señalan los autores, por lo que la libertad de colegiarse es la misma libertad que tienen los particulares de aceptar el cargo de notario.

Por otra parte, la naturaleza teleológica del derecho que busca resultados y no la simple y fría aplicación de la terminología legalista, nos muestra que la finalidad de la colegiación obligatoria contemplada por la ley, es la conservación de la institución del notariado bajo sus propios mecanismos de control y vigilancia, lo que se traduce en la "ratio legis" de la colegiación obligatoria, la conveniencia de mantener el notariado con las propias normas de disciplina y organización.

Por ello creo que no se vulneran las garantías individuales consagradas por nuestra Carta Magna que pondera las libertades de ocupación, trabajo y asociación profesional, establecidas en el artículo quinto constitucional.

De esta forma, la "ratio legis" de la colegiación obligatoria es conservar la institución del notariado y coadyuvar con el Estado en los propósitos de beneficio colectivo.

Así se da un control gremial y un control administrativo en la función notarial, ya que el Colegio de Notarios viene a ser el primer interesado en conservar la confianza y el prestigio, así como la credibilidad y respeto que se tiene por aquella función y en segundo lugar por medio de-

las facultades disciplinarias y de vigilancia que tiene el Estado frente a dicha función pública se logra conjuntar -- los mecanismos de control que se traducen en el fortalecimiento de esta Institución.

Los gremios, cofradías y los actuales colegios de notarios, han tenido y siguen conservando como finalidad, la cooperación y ayuda mutua, la superación y progreso de -- sus colegiados y como consecuencia su protección y defensa.

Con el tiempo se vino a consolidar en la protección -- a sus agremiados, apoyo a la autoridad y control de sus -- agremiados, la finalidad ideal del Colegio de Notarios.

Por lo mismo considero muy acertada la opinión del -- doctor Othón Pérez Fernández del Castillo, en el sentido -- de que la colegiación obligatoria para los notarios no es -- una obligación coactiva sino de conciencia, pues el Cole-- gio de Notarios "no es un club social sino una organiza-- ción de apoyo y superación". (79)

Es indispensable la lucha solidaria para compartir la responsabilidad de una profesión que que tiene por objeto-- dar testimonio de la legalidad ante la sociedad, ello re-- quiere una vocación especial, una entrega personal por en-- cima de intereses mezquinamente libérrimos; parangoneando-- grotescamente las palabras de un gran filósofo social, po-- dríamos sentenciar: "el que no esté dispuesto a destruirse a sí mismo dando testimonio, que no acepte la vocación de-- testigo." (¿Cual es la función social del notario como fe-- datario, al fin y al cabo? Ser testigo.)

(79) Othón Pérez... op. cit., p. 313.

1.1. Consejo del Colegio de Notarios del Distrito Federal.

La ley del 10. de enero de 1902 estableció un consejo de notarios, compuesto por notarios en ejercicio de sus -- funciones y como consecuencia, el 21 de marzo del mismo año, se expidió un acuerdo en el que se convocó a los notarios con el objeto de nombrar el primer consejo del Colegio de Notarios que funcionaría durante ese mismo año.

El 21 de diciembre de 1906 se expidió el Reglamento - del Consejo del Colegio de Notarios, en cuyo artículo 32 - se establecía como obligación del Consejo, la de auxiliar a la Secretaría de Justicia en el cumplimiento de la Ley - del Notariado, de su reglamento y de las demás disposiciones que se dictaran en esa materia.

El 23 de febrero de 1946 entró en vigor una nueva Ley del Notariado para el Distrito Federal, que disponía en -- los artículos 163 a 176 las funciones del Colegio y del -- Consejo de Notarías; en los términos del artículo 170 encontramos las atribuciones del Consejo de Notarías, a saber:

"...I. Auxiliar al Gobierno del Distrito Federal en -- la vigilancia sobre el cumplimiento de esta Ley, de sus reglamentos y de las disposiciones que aquéllos dicten en materia de notariado;

II. Estudiar los asuntos que le encomiende el Go--bierno del Distrito Federal;

III. Resolver las consultas que se le hicieren por--los notarios del Distrito Federal, referentes al ejercicio de sus funciones;

IV. Actuar como Consejo del Colegio de Notarios -- del Distrito Federal con las facultades que la Ley Reglamentaria del artículo 50. Constitucional, sus reglamentos y la escritura constitutiva y los estatutos del Colegio -- les confieren, y

V. Las demás que le confieren esta ley y sus reglamentos..."

Actualmente el Consejo del Colegio de Notarios del -- Distrito Federal funciona como órgano de información, consulta y control de la función notarial.

Ello por lo que se observa facilmente en el capítulo tercero que lo califica de cuerpo consultivo y en el capítulo noveno que se refiere a informes judiciales y administrativos, del Reglamento del Consejo de Notarios del Distrito Federal del 18 de junio de 1946, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 11 de febrero de 1947.

En el artículo 21 se señala que el Consejo resolverá -- las consultas que le hicieren los notarios del Distrito Federal, relativas al notariado, pero en el artículo inmediato siguiente se establece que el mismo Consejo turnará su resolución al Gobierno del Distrito Federal (el Jefe del Departamento del Distrito Federal, en este caso) para su -- aprobación, lo cual es un verdadero control de la función notarial.

La función directora y rectora de la actividad notarial se encuentra implícita en su naturaleza misma, pues es el -- Consejo del Colegio de Notarios, el primer interesado en -- mantener en alto el prestigio y honorabilidad de la institución notarial.

El interés de El Colegio de Notarios de la Ciudad de --

México en la institución del notariado en el devenir histórico nacional, es tan viejo como el Colegio mismo, más aun en el Distrito Federal, con su antecedente mediato en la - Cofradía de los Cuatro Evangelistas (ut supra p. 139 in fine.). En efecto, el primer Colegio de Notarios que se creó en la Ciudad de México para la ayuda y mejoramiento de los notarios de esta entidad, se orientó predominantemente a - llevar un control estricto de sus agremiados.

Quienes fundaron y dirigieron esta primera organización notarial, pensaron en la necesidad de establecer un - órgano inherente a la propia organización que cuidara la - adecuada actuación de sus miembros.

Para dar respuesta a esta necesidad, se creó el Consejo de Notarios que canalizaría las inquietudes generadas - por la constante actividad de sus colegiados.

Desde hace algún tiempo, sin embargo, se ha hecho evidente el objetivo pronombrante del Consejo de Notarios, - controlar de una manera sistemática la función notarial en el Distrito Federal, no por mero pretexto, sino atendiendo a una exigencia gubernamental que condiciona a propia existencia, lo que no nos resulta extraño, ni mucho menos novedoso ("Non nova, sed nova..."), ya que es la forma en la - que el gobierno manifiesta su autoridad.

Por otra parte el control gremial interno del Consejo de Notarios en el Distrito Federal, es la condición "sine-qua non" de la propia autonomía e independencia de los profesionistas encargados de la fe pública notarial.

Podemos decir que la liberalidad de los notarios depende de su sujeción a las normas y restricciones que su propio gremio les impone (Sub lege libertas).

III. Eficacia del Control Administrativo.

La responsabilidad administrativa como base del control administrativo mismo, la hace efectiva el Gobierno -- del Distrito Federal, de acuerdo con las diversas disposiciones que reglamentan la función notarial en la propia entidad.

Como antecedente remoto de la sujeción legal del notario a la autoridad del Departamento, se puede mencionar la Ley de 1901 en vigor hasta el 1o. de enero de 1902 (vid. -- supra. p. 23.), que pretendía según su exposición de motivos, que aparte de ser un profesionista en el derecho, el notario debería cubrir requisitos administrativos y quedar sujeto al Gobierno, que lo nombra y lo vigila constantemente. (80)

La vigilancia que ejerce el Departamento del Distrito Federal a través de sus diversas dependencias respecto de la función notarial, tiene su apoyo en la propia Ley del -- Notariado, pues en ella se trata de regular una función de orden público (art. 1o.) que se encomienda a particulares, que podrían hacer de esta una mera ocupación lucrativa y -- mercantilista como tantas profesiones.

Las autoridades del Departamento han tenido cuidado -- de fijar con claridad los alcances y posibilidades de su -- intervención en dicha función, estableciendo que su vigilancia compete al Jefe del propio Departamento (art. 2o.).

(80) Carral y de Teresa, op., cit., pág. 83.

La eficacia del control administrativo de las notariías públicas en el Distrito Federal, tiene su cimiento en la Ley misma, rinde cabalmente los resultados esperados, pues la función notarial se ha venido realizando con pulcritud y honradez.

La permanencia de la Institución a través del devenir histórico es el signo del buen funcionamiento de los mecanismos de control que se han experimentado tanto administrativa como gremialmente.

La existencia del Colegio de Notarios ha sido beneficiosa como medio de apoyo y cooperación entre sus agremiados, pero sobre todo como sostén de los valores propios de la profesión, manteniendo un alto nivel de probidad y competencia de sus miembros y gracias a ese esfuerzo incesante del Colegio de Notarios, el prestigio del notariado se ha conservado en una alta esfera de reputación.

Esta es la auténtica "ratio legis" de la Colegiación-Notarial, el que cada notario está conciente de que el prestigio, la dignidad, la honorabilidad, el reconocimiento y el respeto a su profesión amerita el pequeño sacrificio de su libertad para acogerse al amparo de tan celoso guardián de su propio oficio.

El control administrativo de la función notarial no puede ser más cuidadoso en órgano distinto al propio colegio notarial, pues su celo, su interés por la Institución es real, verdadero, auténtico e inhato, ya que busca conservar los principios rectores más generosos que insirieran esta noble profesión, de lo contrario sobreviene la anarquía y el caos.

El notariado como toda institución de derecho debe - preservar y sustentar los principios éticos que dan solidez a la organización profesional que en ella se desarrolla, de otra forma el desprestigio de la institución acabará por perderla.

"Primero se advertirá un vago malestar, en cierto modo inconcreto y difuso, difícil de localizar e incluso de atribuir a nadie en particular. Luego se hablará de algunos "casos" sucedidos a "ciertas" personas, motivo de escándalo para unos, de regocijo para los envidiosos, de tristeza siempre para todos, porque es la sociedad quien sufrirá las perjudiciales consecuencias al fallar un mecanismo merced al cual funcionaba con seguridad en esa esfera de relaciones humanas los asuntos encomendados a los profesionales en crisis. Más tarde al generalizarse el mal, la crítica se hace más abierta y despiadada por parte de quienes veían la existencia de unos -para ellos- injustificados privilegios en el relieve y consideración sociales de la corporación, con su posible secuela económica. Finalmente, so pretexto de remediar el mal y de restituir la primitiva disciplina perdida, se acentúa el intervencionismo estatal, convirtiendo a aquellos profesionales en burócratas, y éstos, carentes ya de estímulo de la propia estimación y debérselo todo a sí mismos, echan a la administración la culpa de sus males y su función degenera en rutina." (81)

(81) Pérez Fernández del Castillo, Bernardo, *Ética Notarial*, cit. p. 9. (tr. "Relieve Moral de la Actuación Notarial" de Francisco Castro Lucini.)

CONCLUSIONES

La primera conclusión que puedo obtener en la elaboración del presente trabajo es una idea que viene a constituir el centro gravitacional del análisis mismo de la tesis, me refiero a la naturaleza de la función notarial.

Es evidente con todo que, gracias a las innumerables y calificadas aportaciones de los autores, debemos admitir que en la función notarial se desenvuelve una dualidad muy importante: por un lado tenemos que el notario es un profesionalista liberal por cuanto implica una preparación y capacidad intelectual y moral específica, la de ser licenciado en derecho y por el otro es un funcionario público, un servidor público, ya que por delegación y no obstante que ya se suprimió este calificativo en la actual Ley del Notariado para el Distrito Federal (cfr. Art. 10), el Estado le confiere la facultad de autenticar y dar fe pública frente a los particulares, participando como agente activo del servicio público notarial, atributo exclusivo del Estado.

El notario no es sin embargo, un empleado administrativo, sino que como profesionalista independiente recibe el privilegio de constituirse en testigo fidedigno para el Estado, de los actos y hechos que se desarrollen o hagan frente a él, no constituye una pieza más del engranaje burocrático porque el Estado mismo le permite conservar su autonomía.

Esta dualidad es conveniente al propio Estado que, en esta forma puede presionar y obtener beneficios del profesionalista mismo que es el notario, ya que en su calidad de ciudadano particular habrá de esmerarse por progresar en -

la esfera de las relaciones conmutativas, rindiendo al --- máximo de sus posibilidades, pues no está sujeto a ningún-tipo de salario por parte de la Administración Pública.

Debido a la complejidad misma que presenta su naturaleza, el notario no puede ser encuadrado dentro de los esquemas tradicionalmente concebidos por la ley dentro de la estructura y organización de la Administración Pública Federal, empero, acudiendo a las nuevas corrientes jurídicas respecto de las formas e instituciones de derecho, podemos aceptar la caracterización del notario como un servidor público que conforme a los principios de derecho, su actuación jurídica queda definida por la ley en lo concerniente a sus atribuciones, desempeñando un cargo público privilegiado.

Desde luego no creo necesario establecer una clara definición de términos entre funcionario y servidor público, porque al igual que se manifestara el doctor Gabino Praga al analizar los servicios públicos y las atribuciones del Estado (loc. cit. p.22.), aunque por ello fuera acremente criticado; basta señalar que ambos desempeñan funciones -- que actualizan las atribuciones del Estado en orden a la satisfacción de sus propios fines.

Considero afortunada la concepción del notario como -- órgano descentralizado de colaboración técnica, para buscarle un sitio dentro de las figuras de la actual administración pública, de lo contrario, nuestra visión del notario como funcionario sería meramente ideal, impregnado de abstracciones, carente de toda realidad objetiva.

Debo aclarar que no pretendo dar a conocer la piedra-

filosofal, ni intento establecer la verdadera naturaleza - de la función notarial, pero sí creo que mi esfuerzo pueda ayudar a encontrar la verdad oculta en la sabia e inteli- gente conciencia de los estudiosos serios, con toda clari- dad de anticipación se expresaba Holandino al escribir las razones que lo llevaron a denominar a su obra "Aurora" y - que constituye un monumento a la institución notarial, así se manifestó en su tratador:

"Este libro se llama con acierto AURORA, a causa de - su especial resultado y finalidad, ya que disipa las som- bras de la ignorancia nocturna en el Arte Notarial, y los- esplendores de su luz Meridiana abren amplios horizontes - doctrinales a los que se consagren a su estudio desde un - principio. La Aurora, al senarar los tiempos, disipa las - tinieblas y, sonrosada, anuncia los gratos esplendores de- la luz." (loc. cit. n. 4.).

La segunda conclusión es la más importante a mi jui- cio ya que se refiere al control ejercido por la administ^{ra} ción pública sobre el ejercicio de la función notarial.

Podemos advertir que se dan dos formas de control ad- ministrativo sobre las notarías públicas del Distrito Fede- ral:

En primer término, existe un control directo e inmedi- ato por parte del Departamento del Distrito Federal, es el control administrativo propiamente dicho, mismo que se e- jerce, con fundamento en la propia Ley del Notariado, por- conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal, - que para su mayor eficacia vigila y controla las notarías- públicas a través de la Dirección General Jurídica y de Es- tudios Legislativos, dependiente de la Coordinación General

Jurídica del propio Departamento.

En segundo lugar, se da un control administrativo, mejor denominado gremial, por parte del Colegio de Notarios del Distrito Federal, que a través de su Consejo, tiene mucho cuidado de que los notarios cumplan con las disposiciones legales que les conciernen y que se conduzcan de manera general, en tal forma que no se desacredite la Institución notarial para y en la cual encuentran su razón de ser.

Independientemente por supuesto, que existen una serie de disposiciones que regulan la actividad de los notarios en todos y cada uno de los actos y situaciones en las que interviene el notario público. Podemos citar cualquier ley fiscal y constataremos que cada paso que da el notario está celosamente vigilado por el derecho, debido a que se desenvuelve en un plano absolutamente jurídico por su propia naturaleza.

La dinámica propia de la actuación del notario es observar el cumplimiento de los distintos requerimientos jurídicos y administrativos que van señalándose en las diversas disposiciones legales que inciden en el desarrollo de la función notarial.

No obstante que existen infinidad de ordenamientos que regulan la actividad y funcionamiento de las notarías en el Distrito Federal, por cuanto su actuación en cada caso y ante cada una de las distintas dependencias ante las cuales se desenvuelve el notario, ya en su calidad específica de fedatario o como mero profesional del derecho, debemos llamar la atención de los detractores de la liberalidad de la profesión del escribano que, ni las leyes ni las insti-

tuciones nuevas son bastantes para dar al individuo la seguridad jurídica (finalidad íntima del Estado) de no estar amparadas contra todo abuso y puedan desenvolverse libremente en la sociedad. Todo será en vano si el hombre común vive en el temor de tener que soportar arbitrariedades y no llega a verse libre del sentimiento de que él está sujeto a la buena o mala voluntad de aquellos que aplican las leyes o que dirigen como servidores públicos las instituciones y las organizaciones, si advierte que en la vida cotidiana todo depende de relaciones que él acaso no tiene, a diferencia de otros; si sospecha que detrás de la fachada de eso que se llama Estado se oculta el juego de poderosos grupos organizados y que habrá de encauzarle según sus propios intereses.

De acuerdo con las versiones oficiales, se calcula -- que para el año dos mil, el Distrito Federal cargará con una población de treinta millones de individuos, lo que repercutirá en una demanda de servicios inimaginables actualmente, además de los conflictos que ello implica, por consiguiente, la estructura estatal debe consolidarse y la Institución Notarial superarse día a día, para que pueda dar respuesta satisfactoria a las demandas que el futuro le depara.

A través del tiempo y de la historia descubrimos el acierto de contar con escribanos públicos que asesoren a los particulares y los auxilien en la concepción de los instrumentos en los que plasmen fehaciente y correctamente su voluntad en el mundo de los negocios jurídicos.

Ya lo dejó escrito la magistrada pluma de Miguel de Carvantes Saavedra en sus Novelas deamplares:

"...siendo un oficio el del escribano sin el cual andaría la verdad por el mundo a sombra de tejados, corrida y maltratada... Porque finalmente digo que es la gente -- más necesaria que había en las repúblicas bien ordenadas; y que si llevaban demasiados derechos, también hacían demasiados tuerfos..." (Cir. "El licenciado vidriera").

No es menos importante su papel de fedatarios, puesto que la seguridad jurídica que el Estado proporciona al tener por ciertas cuantas cosas son constatadas por los -- profesionales del derecho que así ejercen la función pública notarial, es parte del bien común como finalidad -- del Estado.

La permanencia de esta función se debe al prestigio que se ha ganado la institución notarial a base de esfuerzo, empeño y dedicación; con preparación y superación se ha ganado el reconocimiento; con firmeza y superación se ha merecido el respeto y con pulcritud y honestidad, la -- dignidad de una profesión que se traduce en vocación de -- servicio.

La eficacia del control administrativo de las notarias públicas en el Distrito Federal, radica en buena parte en la medida adoptada por la ley, de limitar el número de notarios en esta entidad, ya que de acuerdo con la Ley -- del Notariado, la determinación y creación de notarias en el Distrito Federal es facultad del Poder Ejecutivo por -- conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal.

El número total de notarias en el Distrito Federal -- es de doscientas y resulta relativamente fácil llevar un -- eficiente control administrativo sobre ellas.

Desde mi particular punto de vista el control administrativo que se ejerce sobre las notarías públicas es adecuado, sin embargo, considero que el sistema de responsabilidad que se aplica a los notarios en casos particulares, es excesivo, como en sus intervenciones al constituirse sociedades reguladas por las diversas disposiciones que integran la legislación bancaria, puesto que obligan al notario a desbordar su acción jurídica para constituirse en vigilante de trámites burocráticos que no ayudan sino que entorpecen la buena marcha de estas operaciones.

La última observación que podemos hacer después de juzgar mesuradamente los conceptos que han servido para estructurar nuestro trabajo, es que no obstante los infranqueables mecanismos de control, con los que en ocasiones se pretende abrumar la labor de los notarios y ante las desafortunadas o deliberadas indefiniciones de la ley, el notario público, tal y como lo contempla la propia ley y por su misma autodeterminación por conservar el carácter liberal en su profesión como jurista y valorando la calidad de fedatario que le la ley le concede, mantiene inalterable condición única y relevante de Notario Público, por encima de cualquier arquetipo de naturaleza administrativa.

Finalmente debemos preguntarnos: ¿si basta para el notario, cerciorarse del cumplimiento de los diversos requerimientos administrativos, o si debe realizar la correcta fundamentación de los mismos por parte de la autoridad que en ellos interviene? En mi opinión, debe advertir los defectos que aparece en las autorizaciones. Ponerlas a disposición de la autoridad para llevar a cabo los actos que ante este fedatario se pretendían celebrar.

Para concluir, deseo evocar las palabras de Orrison - Sweet Warden, quien sentenció:

EL MUNDO BUSCA HOMERES

El mundo anda siempre en busca de hombres que no se --
vengan; de hombres honrados, sanos desde el centro hasta --
la periferia; íntegros hasta el fondo del corazón.

Hombres de conciencia fija e inmutable, como la aguja-
que marca el norte.

Hombres que defiendan la razón, aunque los cielos cai-
gan y la tierra tiemble.

Hombres que digan la verdad sin temor al mundo ni a na-
da.

Hombres que no se jacten ni huyan; que no flaqueeen ni-
vacilen. Hombres que tengan valor en todas las circunstan-
cias.

Hombres que sepan lo que han de decir y lo digan; que-
sepan cuál es su puesto y lo ocupen; hombres que conozcan-
su trabajo y su deber y lo cumplan.

Hombres que no mientan, ni se escurran, ni resonguen.

Hombres que quieran comer sólo lo que han ganado y no-
deber lo que llevan puesto."

Considero oportuno citar este pensamiento inefable, --
porque profesionistas de esta talla y de esta alcurmia, --
los necesita el notariado, los reclama la sociedad y los -
exige México!

"Aquila non capit muscas"

B I B L I O G R A F I A

- ACOSTA ROMERO, Miguel, "Teoría General del Derecho Administrativo" Primer Curso, UNAM, 1975.
- ALBORNOZ DE LA ESCOSURA, Alvaro de, "Economía, Técnica y-Humanismo". México, 1979.
- ALLENDE, Ignacio M., "La institución notarial y el derecho", Buenos Aires, Abeledo-Ferrot, 1969.
- ARIAS GALICIA, Fernando, "Teoría de los Sistemas" en "Administración de recursos humanos", coordinador-Fernando Arias Galicia, México, Biblioteca de Ciencias de la Administración, Editorial Trillas, S.A., 1976.
- BALLINI, A. y GARDNEY, Juan A., "Fe de conocimientos", Buenos Aires, 1969.
- BANUELOS SANCHEZ, Froylán, "Derecho Notarial", Cárdenas -- Editor-Distribuidor, México, 3a. edición, 1984.
- BARRUTIETA MAGO, Francisco, "Jurisprudencia y Tesis Sobresalientes, 1974-1975. Actualización IV. Civil", sustentadas por la 3a. Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. (Dirección y compilación del autor). Editorial Francisco Barrutieta, S.de R. L., México, 1976.
- BAUTISTA PONDE, Eduardo, "Origen e historia del Notariado", Buenos Aires, Editorial Demalma, 1967.
- BIELSA, Rafael, "Derecho Administrativo", Buenos Aires, La Ley Sociedades Anónimas Editora, 6a. ed., 1964.
- BOQUERA OLIVER, José María, "Derecho Administrativo", Madrid, Instituto de Estudios de Administración local, 1972.
- CARRAL Y DE TERESA, Luis, "Derecho Notarial y Derecho Registral", Editorial Porrúa, S.A., México, 1a. edición, 1965.

- CARRILLO CASTRO, Alejandro, "La Reforma Administrativa en México", Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1973.
- CLINE, Howard F., "México, Revolution to Evolution", Oxford U.S.A., 1962.
- FERNANDEZ RUIZ, Jorge, "El Estado Empresario", Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, prólogo del C.P. Ramón Aguirre Velázquez, México 1982.
- FRAGA, Gabino, "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, S.A., México, 2da. edición, 1984.
- GARCIA TREVIJANO FOS, José Antonio, "Tratado de derecho administrativo", Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 2a. edición, 1971.
- GIANNINI, Massimo Severo, "Actividades económicas públicas y formas jurídicas privadas", traducción de Carlos Palao Taboada, en la obra: "La empresa pública", edición y prólogo de Evelio Verdera y Tuells, Publicaciones del Real Colegio de España en Bolonia, 1979.
- GUZMAN VALDIVIA, Isaac, "Humanismo Trascendental y Desarrollo", Editorial Limusa-Wiley, S.A., México, - la reimpresión de la 1a. edición, 1973.
- HAURIOU, Maurice, "Obras Escogidas", Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1976.
- MARTINEZ SENOVIÁ, Francisco, "Función Notarial" ("Estado Actual de la Doctrina y Ensayo Conceptual"), - Ediciones Jurídicas Europa-América, Buenos Aires, 1961.
- ORNELAS R., Héctor, "Apuntes para la historia del derecho-notarial", en la Revista Notarial, México, número 21, 1955.

PASSAGERI, Rolandino, "AURORA", con las adiciones de Pedro de Unzola, traducción de Victor Vicente Vela y Rafael Núñez Lagos, Ilustre Colegio de Notarios de Madrid.

PEREZ FERNANDEZ DEL CASTILLO, Bernardo, "Derecho Notarial", Editorial Porrúa, S.A., México, 2a. edición, - 1983.

"Historia de la Escribanía en la Nueva España y el Notariado en México", UNAM, México, 1983.

"Ética Notarial", Editorial Porrúa, S.A., México, 1a. edición, 1983.

PEREZ FERNANDEZ DEL CASTILLO, Othón, "Derecho Notarial" -- (Tesis doctoral), UNAM, Facultad de Derecho, - 1972.

SERRA ROJAS, Andrés, "Derecho Administrativo" (2 tomos), - 13a. edición, México, Editorial Porrúa, S.A., 1985.

STAMMATI, Gaetano, "La empresa pública en el marco de la acción económica del Estado", traducción de Luis de Angelo Rodríguez en "La empresa pública", Zaragoza, edición y prólogo de Evelio Verdura y Thuella, Publicaciones del Real Colegio de España en Bolonia, 1970.

- 12.- Douglas Carter.- EL PODER Y LOS GRUPOS DE PRESION.- Colección Vórtice, Madrid 1965.
- 13.- Lucio Mendieta y Núñez.- TEORIA DE LOS AGRUPAMIENTOS SOCIALES.- Tercera Edición.- Editorial Porrúa, 1974.
- 14.- León Dión.- LOS GRUPOS Y EL PODER POLITICO EN LOS EE.UU.- Primera Edición.- Editorial Grijalbo, 1967.
- 15.- Daniel Moreno.- DEMOCRACIA BURGUESA, DEMOCRACIA SOCIALISTA.- Segunda Edición.- Federación Editorial Mexicana, S.A. de C.V. 1983.
- 16.- Alfred Sauvy.- LA OPINION PUBLICA.- Compañía General Fabril - Editora, S.A.- Buenos Aires, 1961.
- 17.- William Domhoff G.- ¿QUIEN GOBIERNA ESTADOS UNIDOS? Décima- Edición.- Siglo Veintiuno Editores, 1978.
- 18.- Graeme C. Moodie y Gerald Studdert-Kennedy.- OPINIONES, PUBLICOS Y GRUPOS DE PRESION.- Primera Edición - Fondo de Cultura-Económica, 1975.
- 19.- Sigmun Neuman.- PARTIDOS POLITICOS MODERNOS.- Editorial Téc--nos, S.A., 1965.
- 20.- Umberto Cerroni, Lucio Magni, Jhonstone.- TEORIA MARXISTA DEL PARTIDO POLITICO.- Tercera Edición.- Ediciones Pasado y Presente, 1973.
- 21.- Daniel Moreno.- LOS PARTIDOS POLITICOS DEL MEXICO CONTEMPORaneo.- Segunda Edición.- B. Costa Amic, Editor, 1970.
- 22.- Francisco Ruiz Massieu.- NORMACION CONSTITUCIONAL DE LOS PARTIDOS POLITICOS EN AMERICA LATINA.- Primera Edición.- Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1974.