



N-266
251

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

‘‘ A R A G O N ’’

LA NOTIFICACION Y PUBLICACION
DE RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS

T E S I S

Que para obtener el Título de:

LICENCIADO EN DERECHO

Presenta:

GREGORIO RAMIRO OCHOA ALVAREZ

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

San Juan de Aragón, Méx. 1992



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.

LA NOTIFICACION Y PUBLICACION DE RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS

CAPITULO PRIMERO

EL ACTO ADMINISTRATIVO

PAGINAS

I N D I C E

- INTRODUCCION

I. Concepto	1
II. Elementos	18
III. Clasificación	29

CAPITULO SEGUNDO

LA NOTIFICACION DEL ACTO

I. En el Derecho Privado	
A) Derecho Adjetivo	47
B) Derecho Sustantivo	65
II. En el Derecho Público	
A) Derecho Administrativo	70
B) Derecho Fiscal	78
III. Legislación Administrativa	93
IV. Jurisprudencia	
A) Suprema Corte de Justicia de la Nación	96
B) Tribunal Fiscal de la Federación	102
V. Clasificación de la Notificación	110

VI.	Efectos Jurídicos de la Notificación	114
-----	--	-----

CAPITULO TERCERO

LA PUBLICACION DEL ACTO

I.	En el Derecho Privado	
	A) Derecho Adjetivo	125
	B) Derecho Sustantivo	130
II.	En el Derecho Público	
	A) Derecho Administrativo	140
	B) Derecho Fiscal	146
III.	Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	153
IV.	Efectos Jurídicos de la Publicación	155
	- Proposiciones en vía de Conclusiones	161
	- BIBLIOGRAFIA.	

I N T R O D U C C I O N

El presente trabajo que hemos desarrollado se intitulará LA NOTIFICACION Y PUBLICACION DE RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS, y lo hemos dividido en tres capítulos: El Acto Administrativo, la Notificación del Acto y, La Publicación del Acto.

Para este propósito fue necesario, en primer lugar, hacer un estudio analítico y crítico del Acto Administrativo -tema de gran interés que ha llegado a apasionar a los estudiosos del Derecho Administrativo, del cual se han vertido las más variadas nociones conceptuales, sin llegar a un acuerdo uniforme-, con un doble objeto, su concepto doctrinario y el ubicar a las resoluciones administrativas de acuerdo con su naturaleza jurídica en el concepto del acto administrativo.

Posteriormente, nos avocamos al estudio de los medios de comunicación en el Derecho Privado, en su aspecto sustantivo y adjetivo, lo que nos sirvió de base para comprender mejor la notificación en el Derecho Público, en sus ramas fiscal y administrativa, como la que no ha llegado a exteriorizarse por el órgano de producción.

Interesantes resultaron las dos primeras fases, pero más aún lo relativo a la publicación del acto que los autores limitan el concepto del acto administrativo a aquellos que únicamente producen efectos jurídicos individuales, excluyéndose de este concepto contrariamente a la doctrina en general al reglamento administrativo como productor de efectos jurídicos generales y al contrato administrativo, por ser ambos actos de la administración.

Hubo necesidad de dar una regla general: los actos administrativos se notifican, en tanto que los actos productores de efectos jurídicos generales, se publican; sin embargo, nos encontramos ante el problema de los casos en que el acto administrativo no podía comunicarse por medio de la notificación personal en virtud de ignorarse el domicilio de su destinatario, para lo cual hubo necesidad de consultar la doctrina y la legislación en general; para llegar a utilizar a la publicación en el caso descrito mediante las inserciones de edictos en los diarios de mayor circulación; hay actos administrativos que se publican cuando éstos no tienen destinatario inmediato individualizado. Como las órdenes, circulares, cambios de dependencia, delegación de facultades...

Se incluyó en ambos medios de comunicación la jurisprudencia pronunciada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Fiscal de la Federación, con el objeto de dar a conocer no sólo el criterio de la doctrina y la legislación, sino que además, procuraremos investigar cuál será el criterio de ambas autoridades jurisdiccionales.

Además, se estableció que la notificación y la publicación representan una conditio iuris para la efectividad del acto administrativo, entendidos dichos medios de comunicación como un acto diferente del propio que se trata de comunicar, ya que el acto administrativo es preferentemente válido una vez que ha sido producido por el órgano con funciones administrativas, pero no cobrará eficacia hasta en tanto no se lleve al conocimiento de su destinatario; y en ese acto de comunicación es precisamente el que condiciona dichos efectos del acto administrativo.

Por otra parte, el acto de comunicación llámase -

notificación o publicación, condición jurídica del acto que - se quiere comunicar, ha de cumplir con los requisitos que la ley exige para que sea válido.

Así se presentarán dos actos diferentes pero complementarios; regulados jurídicamente cada uno. La notificación o publicación para que produzca sus efectos el acto admnistrativo; y el acto administrativo como objeto de la notificación o publicación.

Finalmente, propusimos en este trabajo algunas -- cuestiones o soluciones para ordenar y hacer más expedito el acto administrativo. Con la aclaración de que siempre nos ha despertado interés el Derecho Administrativo, aún en temas -- que pueden parecer áridos, como el presente.

A T E N T A M E N T E

Gregorio Ramiro Ochoa Alvarez.

I.- CONCEPTO DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Mucho se ha escrito sobre el concepto del acto administrativo, así los tratadistas de la materia se han preocupado en la elaboración de una definición clara y precisa, plasmando en ella su sapiencia y cordura de ideas; sin embargo, se ha enfocado desde diversos puntos de vista, sin llegar a una idea uniforme de lo que deba entenderse por el acto administrativo.

De lo expuesto, ha elegido diversos conceptos para dar una idea del panorama que se nos presenta, iniciando el examen que de las nociones conceptuales nos expone Don Manuel María Díez del acto administrativo, para a continuación enunciar el concepto que dicho autor tiene al respecto y los comentarios que el propio Díez hace y así y así, continuaremos exponiendo las ideas de los más destacados estudiosos de la materia, la jurisprudencia que se ha elaborado; para que, al final, elaborar un concepto personal del mismo.

Respecto al origen del acto administrativo el autor citado, en su libro "El Acto Administrativo era prácticamente desconocida antes de la Revolución Francesa. El primer texto francés que contiene una expresión de acto administrativo es el de 16 Fructidor del año III, por el que se prohibía a los tribunales judiciales el conocimiento de actos de administración de toda especie, a partir de entonces acto administrativo se incorpora a la literatura francesa y es utilizada para determinar la materia que compete a lo contencioso administrativo y que en consecuencia escapa a la autoridad judicial.

En el repertorio de Merlin, que se editó en 1812, y la cuarta edición del de Guyot, aparece la voz acto adminis-

trativo, que definía como una ordenanza, una decisión de la autoridad administrativa, una acción, un acto de una administración que tiene relación con sus funciones.

Continúa exponiendo el tratadista comentado, que en un principio se tenía un concepto vago y genérico del acto administrativo, idéntico al de la actividad administrativa en sentido subjetivo y formal. "Otra interpretación más restrictiva sería la que comprende solamente los reglamentos, las instrucciones, las decisiones y los contratos administrativos, vale decir todos los actos que forman objeto de lo contencioso administrativo." (1)

Antes de conocerse la expresión acto administrativo, estos actos se llamaban actos del Rey, de la Corona o acto del Fisco, según los distintos lugares. (2)

Ahora bien, por lo que respecta a la noción conceptual del acto administrativo, dice el ilustre maestro en su obra "El Acto Administrativo", que sobre esta materia se han elaborado numerosas doctrinas, por lo que considera necesario distinguir el punto de vista material y el formal.

Desde el punto de vista material señala el autor citado que habrá que considerar al acto en cuanto a su contenido. Será acto administrativo en sentido material toda manifestación de voluntad de un Órgano del Estado, sea administrativo, legislativo o judicial "con sustancia con contenido administrativo" (3). En este aspecto agrega, "puede ser acto administrativo el emanado de un Órgano legislativo, sea que se trate de una ley formal, como sería la aprobación de un presupuesto, sea que se trate de medidas de carácter interno de las Cámaras como serían las relativas al nombramiento, ascenso, li-

ciencias, etc., del personal; puede también producir actos administrativos en sentido material las autoridades judiciales, así la autorización al tutor para vender bienes de su pupilo, el nombramiento de personal, etc." (4)

En el sentido formal dice, "habrá que considerar la naturaleza del Órgano del que emana el acto. La Constitución y las leyes de cada país distinguen los Órganos legislativo, administrativo y jurisdiccional. Es de allí que desde el punto de vista formal, serán actos legislativos, administrativos y jurisdiccionales los que emanen de los respectivos Órganos legislativo, administrativo y jurisdiccional. Por ello dice Tolland que el acto administrativo desde el punto de vista formal, es el que emana de un agente administrativo, designado de acuerdo con el reglamento, para llenar una función en la gestión de los servicios públicos y actuando en el cumplimiento de su misión." (5)

Resume su pensamiento ese tratadista, respecto al sentido formal del acto administrativo, diciendo que es el que dicta un Órgano administrativo en cumplimiento de sus funciones.

Para llegar a la noción conceptual del acto administrativo Díez expresa que si se considerara únicamente el punto de vista formal, ello no sería suficiente, porque un agente administrativo puede dictar actos que tengan un contenido legislativo, jurisdiccional o puramente administrativo, y aún en este último caso, puede tal acto referirse a la actividad interna de la administración o a la de la administración consultiva. Por ello considera que "es conveniente distinguir dentro del acto administrativo en sentido formal, el acto de la administración y el acto administrativo propiamente

te dicho o puro." (6)

Finaliza diciendo que "el concepto de acto de administración es más amplio que el de acto administrativo" (7).

A continuación, el autor considera que el acto administrativo "Supone el ejercicio de una actividad concreta, - se refiere a casos concretos." (8) De allí que él comprenda que todo acto que emane del agente administrativo y tenga carácter general o abstracto no será acto administrativo sino - de la administración" (9). También serán actos de la administración "a los que producen consecuencias entre los órganos - de una persona pública, vale decir la actividad interna de la administración" (10). En el mismo sentido, refiriéndose a Vitta, enseña Díez que "deben excluirse del concepto de acto administrativo aquellos que se realicen en el interior del ordenamiento jurídico y que son indiferentes al derecho, porque - el ordenamiento jurídico se desinteresa por todo aquello que con él no tiene atinencia. También señala Vitta, que en una noción estricta y usual del acto administrativo comprende solamente, aquellos dictados para proveer a un caso concreto, - especial, es decir, emitidos en el ejercicio específico de -- funciones administrativas." (11)

Asimismo, Díez excluye de los actos administrativos a "aquellos que no produzcan efectos jurídicos hacia terceros o hacia órganos de la administración como los emitidos por los órganos consultivos. Ello así porque sea que el órgano de la administración activa pueda o deba ofrecer el dictamen del cuerpo consultivo, es responsable de su resolución, por - lo que conserva libertad para seguir o apartarse del informe emitido. Por lo demás, no contiene ninguna declaración que - pueda afectar derechos subjetivos." (12)

Considerando al multicitado autor que, "también forman parte de los actos de la administración, ciertos actos materiales de la misma, aquellos que implican una manifestación tácita de voluntad." (13)

Ya que han sido estudiados los actos de la administración, establece Díez la noción conceptual del acto administrativo puro, que lo será tanto desde el punto de vista formal como desde el material.

Y así nos dice, que el acto administrativo puro, "es una declaración concreta y unilateral de voluntad de un órgano de la administración activa en el ejercicio de la potestad administrativa." (14)

Pero luego, Don Manuel María Díez en su libro "Derecho Administrativo", nos señala que el acto administrativo puede definirse desde el punto de vista formal, material y funcional, manifestando cada uno de los conceptos de la manera siguiente:

Formal: Serán actos administrativos desde este punto de vista "todos aquellos que emanaren de un órgano administrativo." (15)

Desde el punto de vista material, indica que serán actos administrativos, "todos aquellos actos que tuvieran un contenido administrativo, independientemente de la naturaleza del órgano del que emanaren." (16)

El funcional lo concibe, "tomando en consideración el derecho aplicable, así desde este punto de vista, el acto administrativo aparecería como regulado exclusivamente -

por el derecho administrativo, por oposición a ciertos actos que la administración realiza en el campo del derecho Privado y que son reglados parcialmente por el derecho Privado. Que es de donde se puede deducir la acción funcional del acto administrativo." (17)

Así, Díez acepta el punto de vista formal y material y lo define diciendo que: "Acto administrativo es una declaración unilateral de un Órgano del Poder Ejecutivo en -- ejercicio de su función administrativa que produce efectos jurídicos con relación a terceros." (18)

A continuación el propio Díez analiza este concepto en los términos siguientes:

1.- "Es una declaración; entendiéndose por ésta no solamente la declaración de voluntad, que es la más importante, sino también la de opinión de juicio, de conocimiento" (19)

2.- "Es una declaración unilateral: aunque sus -- efectos pueden ser bilaterales como en la admisión, de la que nacen derechos para el administrado y deberes para el Estado" (20)

En esta forma dice Díez, se distingue el acto administrativo del convencional, cuya figura más importante es el contrato administrativo.

Con lo anterior limita la noción del acto administrativo a las declaraciones unilaterales, ya que considera - que éstas emanan únicamente de la administración.

3.- Que la declaración unilateral debe ser de un

Órgano de Poder Ejecutivo; con esto acepta el criterio formal, y así caracteriza el acto administrativo diciendo, "que sólomente los actos que emanan de la administración pública, en -
tendido en sentido subjetivo, tienen el valor formal de acto administrativo, y sólomente son esos actos los que interesan al derecho administrativo. (21) No aceptamos dice Díez, "como actos administrativos, las actividades administrativas que pueda desempeñar el Órgano legislativo ni tampoco el Órgano -
jurisdiccional." (22)

4.- En ejercicio de su función administrativa: - quiere decir, pues, que estas declaraciones, sean generales o concretas, al ser hechas en ejercicio de actividad administrativa, estarán regidas generalmente por el derecho público. (23)

5.- "La declaración del Órgano del Poder Ejecutivo, para ser acto administrativo debe producir efectos con relación a terceros; si esos efectos jurídicos faltan, no podrá decirse que hay un acto administrativo. Por ello, el acto debe producir efectos jurídicos por ser tal el efecto propio - del ejercicio de toda potestad." (24)

Por otra parte, hemos de hacer mención al concepto que del acto administrativo nos da el tratadista Don Rafael Bielsa.

Así dice, que "acto administrativo es una deci---sión, general o especial, de una autoridad administrativa en ejercicio de sus propias funciones y que se refiere a dere---chos, deberes o intereses de las entidades administrativas o de los particulares respecto de ellas." (25)

Bielsa señala como elementos esenciales del acto

administrativo los siguientes:

1.- Una decisión; ya que es una expresión de voluntad de la autoridad (Administración Pública), la que debe manifestarse expresa o tácitamente, con un fin o propósito.

2.- Una decisión general o especial; es general - la decisión del acto administrativo si considera una pluralidad de casos o de personas y una situación objetiva y agrega Bielsa, que asimismo pueden crearse situaciones jurídicas subjetivas, categorías a la que pertenecen los reglamentos. Y dice que la decisión del acto administrativo es especial si se considera uno o más casos "individualmente" determinados y se refiere a situaciones individuales, citando como ejemplo - el nombramiento de un funcionario, o de varios. (26)

3.- De una autoridad administrativa en ejercicio de sus propias funciones; por lo que es necesario que el acto administrativo sea expresado por una autoridad en ejercicio - del poder administrador, agregando Bielsa, "ya que si la entidad pública obra como persona jurídica civil, el acto será de Derecho Privado." (27)

4.- Relativo a derechos, deberes e intereses de - las entidades administrativas, o de particulares. Entendiendo que el acto nace de la actividad jurídica de la administración pública y se dirige a producir efectos jurídicos de la misma índole.

Concluye explicando Don Rafael Bielsa en su Tratado de Derecho Administrativo que, "el acto administrativo a diferencia del hecho administrativo, debe ser siempre una decisión, una expresión de voluntad de la autoridad manifestada

'expresa o tácitamente y dirigida a un fin o propósito concreto. Si considera uno o más casos pero individualmente determinados y se manifiesta de una manera concreta, el acto administrativo es especial; pero si se considera de una manera general y abstracta una pluralidad de casos o una situación general, el acto administrativo es general." (28)

Finalizando sus consideraciones, refiriéndose a - la fuente productora, enunciando que, "el acto debe emanar de una autoridad administrativa, lo que no obsta a que las autoridades legislativa y jurisdiccional realicen también actos - administrativos aunque en forma secundaria y ocasional. Es - necesario que la autoridad obre en ejercicio de sus propias - funciones y que esa función sea administrativa. Por último, - el acto debe nacer de la actividad jurídica de la administración pública y dirigirse a producir efectos jurídicos." (29)

Recaredo Fernández de Velasco, entiende por acto administrativo: "Toda declaración jurídica unilateral y eje cutiva, en virtud de la cual la administración tiende a - -- crear, reconocer, modificar o extinguir situaciones jurídi-- cas subjetivas." (30)

Agrega, "que otra característica de todo acto ad ministrativo es la declaración jurídica, declaración en cuant to a su exteriorización o publicación, y jurídica en cuanto a su origen en razón del sujeto que la emite y de la facultad que al dictarla se ejercita; por su contenido ya que - - afecta a situaciones jurídicas personales; y por su forma de expresión. La declaración tiene dos aspectos: uno subjetivo y otro objetivo; contiene una norma jurídica y otorga o - restringe ciertas facultades. La declaración jurídica es la exteriorización de un mandato jurídico en ejercicio de una -

facultad jurídica. Por lo demás la declaración puede ser expresa o tácita, unilateral y múltiple, espontánea o requerida. El requerimiento puede ser rogado o impuesto. Se dice que la declaración es unilateral porque emana en tal forma de la administración. La declaración es ejecutoria, porque los actos administrativos tienen la presunción de legitimidad." (31)

A esto Don Andrés Serra Rojas, comenta la definición de Recaredo Fernández de Velasco, manifestando "que se ajusta a la caracterización del acto administrativo como una especie de acto jurídico." (32)

Por su parte el destacado tratadista mexicano Dr. Andrés Serra Rojas expone de una manera clara y suscita las nociones del acto administrativo examinando las ideas de Don Manuel María Díez, L. Rivero, Luis Recasen Sichens, Sabino Álvarez Gendín, Michel S. Stassinopoulos, Recaredo Fernández de Velasco, Manuel Vallvé, Guido Zanobini, y sin faltar las ideas de Maurice Hauriou, Raffaele Resta, A. Guaita, Antonio Royo Villanova y el mexicano Gabino Fraga, para terminar comentando los caracteres del acto administrativo, en los términos siguientes:

1.- El acto administrativo es un acto de Derecho público;

2.- Contiene una decisión ejecutoria y no conten ciosa;

3.- Que emana de una autoridad administrativa, - en el ejercicio de una potestad de la misma naturaleza;

4.- Unilateral y Concreta;

5.- Con este acto la administración se propone - crear, reconocer, modificar o extinguir una situación jurídica subjetiva;

6.- Para la satisfacción de un interés general? (33)

Rafael Entrena Cuesta, catedrático de la Universidad de Barcelona, da un concepto del acto administrativo, diciendo que debe entenderse "como un acto jurídico realizado - por la administración con arreglo al Derecho Administrativo." (34). Especificando, que desde el punto de vista subjetivo, - el acto administrativo lo realiza en todo caso la administración, y desde el punto de vista objetivo está sometido al Derecho Administrativo.

El maestro Lic. Jorge Olivera Toro, expone con certeza al igual que otros connotados estudiosos del Derecho Administrativo, que no existe un criterio uniforme del concepto acto administrativo, siendo definido por la doctrina en forma diversa.

Después de lo anterior, apunta la definición que - nos aporta Don Gabino Fraga del acto administrativo, que después el Lic. Olivera Toro la aclara, "a aquél acto, por medio del cual se exterioriza la función administrativa, siendo dicha función producto de la actividad del Estado." (35)

Haciendo referencia a Ernest Forsthoff, transcribe un párrafo de este autor en relación con la noción del acto - administrativo diciendo que se ha tomado como noción del mismo "toda actividad de la administración individualizable como acción particular, prescindiendo de si esta actividad se mueve en el ámbito del Derecho Público o Privado. Lo único que servirá para caracterizar este concepto del acto administrativo, sería el hecho de que es justamente la administración la que obra. En verdad este concepto no sería falso, pero tendría el inconveniente de ser demasiado general, que no decir

nada y, en consecuencia, de carecer de utilidad. Se requiere -
lo tanto, una esencial restricción." (36)

Y a continuación el maestro Jorge Olivera Toro, -
dice, "que se trata de un obrar soberano en ejercicio del Poder Público, que incluye la imposición coactiva y las actividades de prestaciones de servicios." (37)

Señala tres puntos de vista, desde los cuales se -
puede estimar el acto administrativo.

1.- Objetivo, como una manifestación de voluntad -
administrativa.

2.- Subjetivo: como todo acto emanado de un órgano
administrativo.

3.- Material; como producto de la potestad adminis-
trativa que, en su ejercicio, se traduce en la creación de --
consecuencias de derecho. El acto administrativo, funda, modifica o suprime una relación jurídica, pero como emanación -
unilateral del Poder Público.* (38)

Zanobini nos dice que el acto administrativo es --
"toda declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento y de
juicio realizada por un sujeto de la administración pública -
en ejercicio de una potestad administrativa." (39)

Para Hauriou, el acto administrativo que llama Decisión Ejecutoria, puede definirse como "Toda declaración de voluntad tendiente a producir un efecto de derecho con relación a los administrados, emitido por la autoridad administrativa bajo una forma ejecutoria, vale decir que puede ejecutar

"se de oficio." (40) En la definición intervienen dos elementos, uno de forma y otro de fondo. Los elementos de forma se refieren a la autoridad administrativa de la que debe emanar el acto y la circunstancia de que tal acto tenga fuerza ejecutoria. En cuanto al elemento de fondo, lo integra la --circunstancia de que el acto constituye una declaración unilateral de voluntad administrativa, con el objeto de producir un efecto de derecho con respecto a los administrados conforme al mejor servicio.

Waline define el acto administrativo, como "todo - acto unilateral de un administrador que actúa como tal, - -- susceptible de producir por sí mismo efectos jurídicos. El - acto es unilateral, vale decir, que no resultará del concurso de varias voluntades que persiguen intereses jurídicamente - opuestos." (41)

Para Antonio Royo Villanova, el acto administrativo se puede explicar en los siguientes términos: "es un hecho jurídico que por su PROCEDENCIA emana de un funcionario - administrativo; por su NATURALEZA se concreta en una declaración especial, y por su ALCANCE afecta positiva o negativamente a los derechos administrativos de las personas individuales o colectivas que se relacionan con la administración pública" (42)

Ranelletti nos enuncia respecto al acto administrativo, que éste es, "una declaración concreta de voluntad, de opinión, de juicio o de ciencia de un órgano administrativo - del Estado o de otro sujeto de Derecho Público, en cumplimiento de una actividad administrativa." (43)

El tratadista Manuel Ballvé en su Nueva Enciclopedia Jurídica, nos da la siguiente definición: "acto adminis-

trativo es cualquier acción, toda conducta, comportamiento, manifestación unilateral de voluntad, de deseo, de conocimiento o de juicio de los órganos del Estado o de vicarios suyos, en ejercicio de función administrativa sujeta al Derecho Público." (44)

He de mencionar ahora, dos sentencias pronunciadas por el alto tribunal español, al que se le planteó un conflicto en donde encontraba ubicación el concepto del acto administrativo y que transcribe la parte referente al mismo.

Sentencia pronunciada el 17 de diciembre de 1964 - donde se delimita el concepto del acto administrativo: "En cuanto al primer punto, que si el acto administrativo, aún en el más restringido y concreto de sus aspectos es el acto jurídico hecho por un organismo del Estado, en manifestaciones de voluntad creadora de una situación de Derecho Subjetivo." (45)

Concepto amplio y estricto de acto administrativo pronunciado en sentencia de 12 de junio de 1965; "Si bien en el más amplio concepto de los actos administrativos cabe entender como incluidas en tal definición las actuaciones de la administración del Estado en cualquiera de sus actividades de pura gestión de patrimonio, en el conocidísimo y técnico sentido admitido en la expresión Alemana, Francesa, Italiana y Española, se ciñe a la significación de las resoluciones y de decisiones de las autoridades administrativas en el ejercicio de las funciones y dentro de las atribuciones que le están conferidas y en relación con el fin en cuya razón legal se produce." (46)

En mi opinión, debe enfocarse el estudio del concepto del acto administrativo desde dos ángulos: El Formal y

el Material.

1.- Concepto Formal: Desde este punto de vista, ha de tomarse únicamente en consideración la función administrativa del órgano productor y con apoyo en la Teoría de la División de Poderes del Barón de la Brie y Montesquieu, corresponde al Poder Ejecutivo; en donde el acto administrativo será; Aquella declaración unilateral de un órgano administrativo.

2.- Concepto Material: enfocado el concepto del acto administrativo en su aspecto material, hemos de prestar -- atención a aquellos actos con un contenido eminentemente administrativo, sin hacer distinción de la función política del órgano del que emane el acto. De lo anterior se concluye, -- que no solamente dentro del Poder Ejecutivo, titular de la -- función administrativa, sea el único capaz de producir actos administrativos, ya que encontramos que en el funcionamiento de los poderes legislativo y judicial se dan este tipo de actos, vgs. el nombramiento de empleados.

Es de aseverarse que en nuestro sistema político - de distribución de funciones, encontramos actividades legislativas y judiciales que realiza el Poder Ejecutivo; administrativas y legislativas en el Poder Judicial y por consiguiente administrativas y judiciales en el Poder Legislativo, sin que esto quiera decir que cada uno de los Poderes deje de realizar su propia función.

Ahora bien, hemos de hacer una excepción con el objeto de no hacer complejo el concepto material del acto administrativo, excluyendo de él al contrato administrativo y al reglamento, este último como producto de efectos jurídicos que

nerales, sin llegar a negar su contenido administrativo, por lo que consideramos que ambos forman parte de los actos de la administración; y no los incorporamos a este concepto por las razones siguientes: Una, que a más de conveniencia práctica en el Derecho Administrativo son estudiados en capítulo aparte y la otra por considerar que posee un régimen jurídico particular que difiere del acto puramente administrativo.

Finalmente me permito proponer un concepto del acto administrativo, acorde a las consideraciones apuntadas.

Acto administrativo, material, es la declaración unilateral en el ejercicio de una función administrativa, regulada por la ley correspondiente y productor de efectos jurídicos particulares con carácter ejecutorio.

Hablando en este concepto de una declaración unilateral de voluntad, porque es una emanación de la potestad pública de que está investido el órgano productor, sin requerir la conformidad de su destinatario.

Y decimos que se trata de una declaración unilateral de voluntad en el ejercicio de una función administrativa, porque no importa el Poder que realice el acto, sino que éste, esté comprendido en los atributos que corresponden a la función administrativa; por lo que bastará para nosotros que ese órgano tenga facultades administrativas para que se encuentre en aptitud de producir un acto administrativo. Con lo anterior nos apartamos de la doctrina en general, ya que ésta --- imputa los actos administrativos a una fuente de producción, que en este caso es el Poder Ejecutivo.

Que dicha función administrativa se encuentre regu

lada por un ordenamiento legal, es obvio, dado que vivimos en un Estado de Derecho, en el que todo tipo de actividades ya sean de los particulares, o de las relaciones de estos para con el Estado, o de las relaciones de los Órganos del Estado entre sí, siempre han de estar supeditadas por una ley. Inspirándose lo anterior en principios de seguridad jurídica, de orden y estabilidad política.

Al enunciar en nuestro concepto que el acto administrativo es productor de efectos jurídicos particulares, es tamos por una parte delimitando el concepto, excluyendo de él a los que producen efectos generales, tipificando de esta manera a el acto como productor de efectos particulares; por la otra, consideramos que el acto tiene su destinatario, el que ha de ser determinado e incluso identificable. Cabe expresar, así mismo, que también es posible que los efectos particulares del acto repercutan en los intereses o derechos de terceros, siendo ésta, la concepción más amplia que se le puede dar a los efectos particulares del acto.

El carácter ejecutorio del acto administrativo es especial de él, ya que para llegar a obtener la finalidad del acto no es necesaria la intervención de los tribunales jurisdiccionales, porque el acto en sí mismo entraña su ejecución y en atención a los intereses que se protegen no debe quedar sujeta su realización a la voluntad del particular, ni mucho menos a la intervención de otro órgano con funciones judiciales.

II.- ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Es difícil establecer una liga unitaria en la doctrina para determinar cuáles son los elementos del acto administrativo, debido a la problemática en principio del concepto, toda vez que, como se ha expresado anteriormente, no existe un acuerdo unitario entre los autores, dado que, nos presentan el acto administrativo como un "Arco Iris", en el que apreciamos un objeto, en este caso el acto y un multicolor - que viene a traducirse en los diversos puntos o apreciaciones que de él se tienen. De igual manera resulta al investigar - en la doctrina, lo relativo a los elementos de todo acto administrativo.

De la corriente privatista, por ejemplo la que sigue entre otros países Brasil, citando entre uno de sus autores a José Cretella Junior, considera invariablemente como elementos del acto, al sujeto o agente capaz, el objeto lícito y posible y la forma prescrita en la ley; agregando a estos elementos según el autor, otros: motivo, fin, manifestación de voluntad, la causa o el contenido. (47). De donde se nota una clara influencia del Derecho Privado; posición que ha sido superada, siendo muchas las diferencias existentes entre acto privado y acto administrativo, entre otras la siguiente: que el acto administrativo se dicta en ejercicio de una actividad pública, en tanto que el acto privado emana de una relación entre particulares.

Otra corriente doctrinal en la que destacan los autores italianos, entre otros Guido Landi y Giuseppe Potenza, - se inclinan por determinar a los elementos del acto administrativo en esenciales y accidentales.

Una corriente revolucionaria es la de Don Manuel - María Díez quien nos dice en su obra que, "el acto administrativo está integrado por dos elementos esencialmente: la legitimidad y el mérito, ya que estos son los que se deben dar para que pueda imputársele al acto el carácter de legal." (48), indicando que el concepto de legalidad es más amplio que el de legitimidad.

Por lo que hace al mérito "este es la conveniencia y la oportunidad del acto." (49), circunstancias éstas, que - debe apreciar la administración en la medida en que tenga un Poder discrecional, ya que actuando dentro del marco de este Poder, la administración tiene libertad para decidir.

La legitimidad, dice el mismo autor, "es la observancia de la ley que vincula la declaración de voluntad de la administración, estableciendo un nexo de causalidad entre el acto y la norma de derecho." (50)

Las condiciones esenciales de legitimidad del acto administrativo, que forman parte integrante y constituyen el propio ser del mismo, son:

- a) Competencia del Órgano,
- b) Voluntad,
- c) Causa o fin,
- d) Forma, y
- e) Contenido.

Destacando el autor a la voluntad, como el elemento más importante, ya que considera que si no hay declaración de voluntad, el acto no existe.

Ahora, pasamos a examinar en la forma como lo hace

el autor, a cada uno de los elementos o condiciones esenciales de legitimidad del acto administrativo.

A).- La competencia, como el acto debe emanar de la administración, el órgano que lo dicta ha de tener las atribuciones necesarias para hacerlo, o sea debe ser competente; la competencia según concepto del tratadista es "la cantidad de Potestad que tiene un órgano administrativo para dictar un acto." (51)

La competencia es entonces, de acuerdo con Díez - un "un elemento esencial que hace la legitimidad del acto" (52)

B).- La Voluntad; nos expresa Díez que , "los actos administrativos deben emanar de una voluntad estatal válida (o sea de un órgano administrativo) la que se exterioriza mediante una declaración." (53). Pudiendo resultar de la voluntad de una sola persona o de un cuerpo colegiado:

C.- La Causa; la señala, como "el fin que persigue el órgano administrativo al producir el acto y que consiste en la satisfacción del interés general en ese caso particular que el legislador ha previsto y que tutela." (54). O sea, la causa responde a la satisfacción del interés general que se haya establecido por la ley y que ésta protege.

D).- La Forma del Acto Administrativo, expone, que es "el modo como se determina y como se da a conocer la voluntad administrativa." (55)

"las formas de integración por medio de las cuales se realiza la actividad administrativa hasta llegar a la formación del acto, sirven para documentar la actuación adminis-

trativa que a este respecto se realizará y el principio general es que todo acto administrativo debe ser escrito, fechado y firmado, debiendo ponerse el sello y el membrete." (56)

En cuanto a la forma de publicidad, es evidente - que para que el acto administrativo pueda producir efectos -- jurídicos, es necesario que sea dado a la publicidad; de esto resulta que la publicidad es un elemento formal, ya que la -- falta de publicidad no afecta la validez del acto, sino su - eficacia con relación al administrado. La publicidad puede - llevarse a cabo bien sea a través de la publicación o de la - notificación. Aplicándose la publicación a los actos con con tenido general, vgs. los reglamentos, y la notificación para los actos individuales.

La doctrina considera que los actos administrati-- vos deben tener la forma escrita, lo que se impone no solamen te por la naturaleza de la persona pública, sino también por la necesidad de control sobre los actos administrativos.

De esta manera puede decirse que el acto adminis-- trativo es esencialmente formal. Por ello el cumplimiento de las formas prescritas es obligatorio y en principio condiciona su validez, constituyendo una garantía para el administrado - su observancia por parte de los órganos administrativos.

E).- El contenido; según el autor que venimos ci-- tando, lo identifica con el objeto, siguiendo a Fragola.

Y dice que en su sentido estricto, el contenido es la declaración de conocimiento, de voluntad o de juicio en - que el acto consiste, siguiendo para ello a Vitta.

En el sentido amplio, el contenido se determina -

por oposición a la forma del acto y vendrá a englobar todos los elementos integrantes de lo que en términos forenses se llama el fondo del asunto. Opinión que concuerda con Garrido Falla.

Por último hace una afirmación Díez, al expresar que todo acto administrativo tiene un contenido necesario o natural y un contenido implícito y accidentalmente un contenido eventual.

De esta manera el contenido necesario o natural de todo acto administrativo es aquél que necesariamente forma parte del acto y sirve para individualizarlo, evitando que se confunda con otro acto. Tiene que existir necesariamente para que pueda producir sus efectos, vgs. en la expropiación, el contenido natural o necesario es la transferencia coactiva del bien del administrado al ente público.

El contenido implícito se refiere a aquellas cláusulas que no son expresas, pero se han de entender incluidas en el acto porque el ordenamiento jurídico las supone en todos los de la misma especie, vgr. en la autorización, el contenido implícito se refiere a la duración de la misma, a los deberes del autorizado, etc.

Otros autores.

Para los italianos Guido Landi y Giuseppe Potenza, clasifican a los elementos de todo acto administrativo en:

- a).- Esenciales, y
- b).- Accidentales. (57)

Clasificando como esenciales, los siguientes:

- 1.- Sujeto,
- 2.- Objeto,
- 3.- Voluntad,
- 4.- Causa,
- 5.- Contenido y
- 6.- Forma.

Y como accidentales:

- 1.- Término,
- 2.- Modo,
- 3.- Condición.

El maestro Gabino Fraga apunta como elementos del acto administrativo, los siguientes: (58)

- 1.- Sujeto y competencia (Organo competente),
- 2.- Voluntad,
- 3.- Objeto,
- 4.- Motivo,
- 5.- Finalidad, y
- 6.- Forma.

Por su parte el Doctor Don Andrés Serra Rojas, nos informa que el acto administrativo cuenta como elementos, los que señalo a continuación. (59)

- 1.- Un sujeto público,
- 2.- Una voluntad declarada legalmente,
- 3.- Un objeto determinado, o el efecto producido - de inmediato y directamente por el acto.
- 4.- El motivo, que es el antecedente que precede - al acto y lo provoca.

Clasificando como esenciales, los siguientes:

- 1.- Sujeto,
- 2.- Objeto,
- 3.- Voluntad,
- 4.- Causa,
- 5.- Contenido y
- 6.- Forma.

Y como accidentales:

- 1.- Término,
- 2.- Modo,
- 3.- Condición.

El maestro Gabino Fraga apunta como elementos del acto administrativo, los siguientes: (58)

- 1.- Sujeto y competencia (Organo competente),
- 2.- Voluntad,
- 3.- Objeto,
- 4.- Motivo,
- 5.- Finalidad, y
- 6.- Forma.

Por su parte el Doctor Don Andrés Serra Rojas, nos informa que el acto administrativo cuenta como elementos, los que señalo a continuación. (59)

- 1.- Un sujeto público,
- 2.- Una voluntad declarada legalmente,
- 3.- Un objeto determinado, o el efecto producido - de inmediato y directamente por el acto.
- 4.- El motivo, que es el antecedente que precede - al acto y lo provoca.

- 5.- El mérito, que es el resultado que produce o efecto del acto, y
- 6.- La forma o expresión externa del acto.

Alessi, elabora la siguiente clasificación de los elementos del acto administrativo: (60)

A.- ELEMENTOS DE EXISTENCIA.

- a.- Manifestación voluntaria de actividad.
- b.- Procedencia de una autoridad administrativa,
- c.- La función de realizar de modo inmediato intereses públicos concretos.

B.- ELEMENTOS DE VALIDEZ.

- a.- En cuanto a la manifestación voluntaria,
- b.- En cuanto a la manifestación administrativa:

I.- Formales:

- 1.- Regular constitución del órgano administrativo,
- 2.- Competencia,
- 3.- Forma,
- 4.- Motivación,
- 5.- Procedimiento.

II.- Substanciales:

1.- Existencia de una concesión, explícita o implícita, de potestad a la administración para actuar en los casos concretos.

2.- Existencia de un interés público que justifica en el caso concreto la emisión del acto administrativo.

El maestro Lic. Jorge Olivera Toro señala como elmentos del acto administrativo, los siguientes: (61)

- 1.- Sujeto,
- 2.- Voluntad,
- 3.- Objeto,
- 4.- Motivo,
- 5.- Finalidad,
- 6.- Forma, y
- 7.- Oportunidad o mérito.

Luego nos dice el autor, que los elementos enunciados se han clasificado en dos grupos:

Elementos de Forma, en el que se incluyen al sujeto y a la forma.

Elementos de Fondo, tales como voluntad, objeto, - motivo, finalidad y oportunidad o mérito.

Por mi parte, creo que la idea de Don Manuel María Díez es clara a todas luces, pero considero sin embargo, que debe imputarse a un acto administrativo la categoría de legal, cuando reúna los elementos de Legitimidad, Mérito y Organo -- Competente.

Estoy de acuerdo con Díez, cuando señala que la legitimidad del acto administrativo es la observancia de la -- ley, que vincula la declaración de voluntad de la administración, estableciendo un nexo de causalidad entre el acto y la norma de derecho; asimismo que el mérito es la conveniencia y oportunidad del acto. Pero, ¿qué acaso la legitimidad y el -- mérito subsisten independientes?

Por eso creo necesario incluir al sujeto competente como elemento esencial del acto administrativo, ya que la competencia se presenta como una condición previa y necesaria para poder hablar de acto, haciendo así la competencia la existencia del acto. Ahora en cuanto al Órgano, es el que ha de conducirse con apego a las condiciones de legitimidad y mérito, así resulta de esta manera integrada la legalidad del acto. De otro modo quedan aisladas la legitimidad y el mérito del Órgano de producción del acto administrativo.

De lo anterior resulta indispensable en sentido primario, la existencia del sujeto u Órgano investido de competencia conforme a una ley, o sea delimitándose su función administrativa de donde han de emanar los actos administrativos para que conjuntamente con la observancia de la ley por parte del Órgano con funciones administrativas y la conveniencia y oportunidad del acto, sea calificado de legal, integran do así el acto administrativo perfecto.

Por lo tanto, los elementos comprendidos por Diez dentro de las condiciones de legitimidad quedan igual a excepción del Órgano competente, ya que éste lo engrosa en los elementos fundamentales del acto administrativo.

Luego entonces, gráficamente señalo como elementos del acto administrativo, los siguientes:

Para que sea legal el acto

- 1.- Órgano competente.
- 2.- Legitimidad.

Condiciones de legitimidad:

- a.- Voluntad,

- b.- Causa o fin.
- c.- Forma, y
- d.- Contenido.

3.- Mérito u oportunidad.

Una vez expuestos los elementos del acto administrativo, he de referirme a cada uno de ellos indicando el significado que le atribuyo.

Por lo que hace al Organismo Competente, vuelvo a insistir en considerarlos conjuntamente, no obstante que los autores los exponen en forma separada. De esta manera el Organismo no viene a ser aquél sujeto o agente productor del acto, pero para ello es menester que dicho sujeto esté dotado de ciertas facultades o Poder, para que así podamos concebir a un sujeto capaz de producir un acto administrativo.

La Legitimidad, no es otra cosa que la adecuación de la declaración contenida en el acto a la ley.

Esta adecuación no es tan sencilla de determinar, ya que hay que analizar si este elemento llamado legitimidad, cumple con todos los presupuestos que vienen a condicionarlo. Estos son según lo he enunciado, los siguientes:

La voluntad, la que ha sido motivo de polémica en la doctrina en cuanto a su integración; esbozándose ideas en el sentido de que la voluntad es una, por otro lado, que ésta, en ocasiones se informa de varias para expresarse reunidas en una sola. Por mi parte, coincido con los autores que expresan a la voluntad integrada en forma simple o colegiada, pero siempre emanada de un sólo sujeto, ya que lo único que importa es que esa declaración parta de ese Organismo competente.

La causa es el antecedente que motiva la finalidad que en un momento dado el Órgano se propone al producir el acto, cuidando en todo caso tutelar los intereses generales.

Por lo que hace a la Forma, ésta es la manera en que se constituye y se da a conocer la declaración de voluntad. Considerando al respecto que el acto puede adoptar la forma verbal o la escrita cuando afecte derechos particulares con el objeto de poder llevar al acto al conocimiento de su destinatario y así obtener la eficacia deseada.

El contenido es la substancia indicada en la declaración misma del acto administrativo. Desde luego es de suponerse que no todos los actos son iguales, y es precisamente el contenido lo que hace que se particularice el acto con respecto a los demás.

En lo relativo al Mérito como tercer elemento del acto administrativo, coincide con el concepto de Don Manuel - María Díez, siendo éste, "La conveniencia y oportunidad del acto." O sea, el órgano productor debe apreciar dentro de la amplitud de su Poder discrecional si es oportuno y conveniente el acto.

III.- CLASIFICACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

La doctrina es compleja y variante al enfocar el acto administrativo hacia una clasificación; el acto administrativo es tratado de acuerdo con la opinión de los autores - que atendiendo al régimen legal, a las circunstancias específicas de la administración pública de su país. Variando de esta manera el criterio que cada uno de ellos suministre. -- Por lo que se puede destacar que mientras la legislación civil ofrece un concepto del acto jurídico, lo que torna allí innecesaria esta problemática; en la legislación administrativa falta un concepto positivo de acto administrativo, lo cual nos marca una pauta más amplia pero al tiempo un camino más difícil.

Lo arriba anotado nos lleva a afirmar en cuanto a la clasificación del acto administrativo, que por la complejidad de la actividad de la administración pública, no ha sido posible elaborar una con carácter universal.

Así, se han vertido numerosas clasificaciones - - atendiendo a determinadas apreciaciones, por lo que solamente nos encontramos en condiciones de señalar íntegramente la - que Don Andrés Serra Rojas no expone en su texto de la materia; reuniendo los principales puntos de vista de los cuales puede desprenderse una clasificación. (62)

I.- CRITERIO QUE ATIENDE A LA NATURALEZA DEL ACTO.

- a.- Actos Jurídicos,
- b.- Hechos Jurídicos, y
- c.- Actos Materiales.

a.- Los Actos Jurídicos, son aquellos que produ--

cen consecuencias de derecho. Definición de corte civilista.

b.- Los Hechos Jurídicos, se han definido como -- aquellos acontecimientos naturales o humanos, a los que la -- ley les atribuye efectos en el campo del derecho, vgr. el nacimiento, la muerte, la comisión delictuosa, etc.

c.- Los Actos Materiales, que son los que no producen consecuencias jurídicas, ya que su formación es debida al nacimiento de un acto jurídico, representando por tanto la ejecución real del acto.

II.- CLASIFICACION TRADICIONAL.

a.- ACTOS DE AUTORIDAD O DEL PODER PUBLICO, basados en la voluntad soberana o mandatos legales.

b.- ACTOS DE GESTION, Este tipo de actos viene a afirmar la teoría de la doble personalidad del Estado. Al -- realizar este tipo de actos la administración, se coloca en -- un plano de igualdad con cualquier sujeto de Derecho Privado.

Esta clasificación ha sido motivo de muchas objeciones, argumentándose como señala el Dr. Serra Rojas que una es la personalidad del Estado y que aún cuando actúe como particular, no prescinde de su posición preeminente, ya que invariablemente lo mueve antes que nada un interés de carácter general.

III.- POR SU FINALIDAD.

Atendiendo a este criterio se clasifican los actos administrativos en:

a.- ACTOS INSTRUMENTALES.

- 1.- Preliminares y de procedimiento.
- 2.- Actos de ejecución.

b.- ACTOS PRINCIPALES.

a.- Actos instrumentales.

1.- Los actos preliminares o de procedimiento, son meros actos de gestión necesarios para el ejercicio de la función administrativa.

2.- Los Actos de ejecución, traen consigo el aspecto coactivo inmediato, típico de un acto administrativo, con el objeto de hacer cumplir forzosamente las decisiones y resoluciones administrativas. Esto es lógico ya que de otra manera nos encontraríamos ante la presencia de un acto civil, en donde su ejecución depende del interés de cada una de las partes para llevar a cabo el objeto del acto.

b.- Actos principales, que son básicos de la administración, e implican el ejercicio de la función administrativa.

IV.- EN CUANTO A LA FORMACION DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

a.- ACTO SIMPLE O UNILATERA, como producto de una sola voluntad.

b.- ACTO COMPLEJO, en el que intervienen dos o más voluntades públicas o privadas, que se unen en una sola voluntad.

Tenemos dentro de este tipo de acto:

1.- El Acto Colegiado, que emana de diversos consejos o comisiones, juntas o cuerpos, vgr. el acuerdo.

2.- El Acto Unión, en el que intervienen varias voluntades con diferentes finalidades y su efecto no dá nacimiento a una situación jurídica individual, vgr. el nombramiento de un empleado público.

3.- El Contrato, que es un acto jurídico donde concurren varias voluntades con intereses opuestos; pero ya hemos apuntado que no corresponde a la categoría de los actos administrativos y que vienen a formar parte de uno de los tópicos que se estudian en capítulo especial en el Derecho Administrativo.

Hay autores como Agustín A. Gordillo (63), que confirman la opinión antes expresada, señalando que por cuestiones de sistema en principio, para clarificar el concepto del acto administrativo no debe considerarse el contrato administrativo como un acto administrativo, haciendo una reseña semejante respecto del reglamento, apuntando que estos son estudiados en capítulo diferente al del acto administrativo, en virtud de que cuentan con un régimen jurídico especial.

c.- El Acto Colectivo, el que se informa con la concurrencia de varias voluntades, con igual contenido y finalidad, formando en común un acto jurídico.

V.- NEGOCIO JURIDICO DE DERECHO PUBLICO Y MEROS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

Dice el Dr. Serra Rojas que el negocio jurídico -

es la manifestación de voluntades de un solo sujeto, la Administración Pública encaminados a producir un efecto de derecho regulado por el interés público.

SEGUN EL EFECTO QUE PRODUCEN SE CLASIFICAN EN:

a.- Actos que aumentan las facultades y los poderes de los particulares.

Pudiéndose citar entre éstos:

1.- La Administración, que es el que da acceso a un particular a los beneficios de un servicio público.

2.- La Concesión, es un acto por medio del cual se confiere a un particular un nuevo derecho subjetivo, por el que el Poder Público le transfiere derechos o facultades administrativas, mediante determinadas cláusulas compromisorias derivadas del interés público.

3.- La Autorización, Licencia o Permiso, se dice que es la eliminación de un requisito jurídico, para poder ejercitar personalmente un derecho conferido por el Poder Público.

4.- La Aprobación y el Visto, es un medio por el cual la Administración Pública controla y vigila los actos emitidos por determinadas autoridades administrativas. La aprobación se refiere a actos jurídicos de personas públicas, realizados con anterioridad.

6.- La Dispensa, es el acto por el cual se exime a una persona del cumplimiento de una obligación.

b.- Actos destinados a limitar o reducir los derechos que restringen la esfera de los particulares.

1.- Penas disciplinarias o sanciones, que tienen por objeto castigar por parte de la administración las infracciones a leyes u órdenes administrativas.

2.- La Expropiación, que es el acto por medio del cual se le impone al particular la cesión de sus bienes o propiedades mediante el cumplimiento de ciertos requisitos por parte de la administración pública.

3.- La Revocación o Retiro de un acto válido por otro, apoyado en causas supervinientes.

4.- La Nulidad, respecto de aquellos actos viciados que se encuentran privados de producir sus efectos por -- mandato legal.

5.- Las Ordenes Administrativas, son las que imponen a los particulares obligaciones, las que se traducen por parte del Poder Público en mandatos o prohibiciones.

C.- Actos de Ejecución Forzada.

Estos actos se dan cuando el particular a quien está destinado el acto administrativo, se niega a cumplir voluntariamente con el mandato expuesto en el cuerpo del acto, poniéndose de esta manera en marcha la maquinaria coactiva de la administración para hacer efectiva la disposición legal -- o las órdenes administrativas.

VI.- MEROS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

a.- Los que resultan de manifestaciones de Juicio, Apreciación y de Opinión.

Así tenemos:

1.- La expresión de una opinión para resolver una cuestión jurídica, administrativa o técnica, como la administración de un recurso jerárquico, la emisión de un parecer -- técnico.

2.- La resolución de un recurso jerárquico, de una prueba, de exámen, de un concurso, etc.

3.- La comprobación de hechos, condiciones, requisitos, relaciones jurídicas. Así la inspección de una obra, un establecimiento, etc.

4.- La exposición de la comprobaciones realizadas.

b.- Los referentes a manifestaciones de Reconocimiento.

Tales como:

1.- La certificación de un acto o hechos realizados. Así de los estudios seguidos, de la inscripción de un -- registro, de la verdad de un hecho, como autenticar una firma.

2.- La publicación de un Diario Oficial de un Re-

-glamento. La comunicación al interesado de una resolución.

3.- La inscripción de un registro de actos y hechos como pruebas de los mismos. Así la que se refiere a los actos del estado civil de una persona, los referentes a las inscripciones en los registros profesionales como requisito legal para el ejercicio de una profesión.

4.- La intimación hecha a una persona para que cumpla con una obligación jurídica.

VII.- CLASIFICACION DE ACUERDO CON LA RELACION DE FACULTADES QUE SE EJERCITA AL ESTRUCTURAR EL ACTO.

Los que se dividen en tres grupos:

a.- Actos que resultan de la actividad reglada o vinculada de la administración.

Que es aquél que constituye la mera ejecución de la ley. En el orden jurídico se determina como ha de actuar la administración, cuál es la autoridad competente, estableciendo además, cuáles son las condiciones de la actuación administrativa, en modo a no dejar margen para elegir el procedimiento a seguir según la apreciación que el agente pueda hacer de las circunstancias del caso.

b.- Los Actos Discrecionales.

Se dan estos actos cuando la ley autoriza o faculta a un órgano de la Administración Pública dejándole un poder de libre apreciación para decidir.

c.- El Acto Presunto.

Señala Don Andrés Serra Rojas, que es aquél que se identifica con la institución del silencio administrativo.

VIII.- CLASIFICACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS
POR RAZON DE SU OBJETO.

Aquí manifiesta Don Andrés Serra Rojas que en la clasificación clásica de León Duguit, se comprende tres actos importantes.

1.- El acto regla creador de situaciones jurídicas generales, formado por la ley y el reglamento.

2.- El acto condición, es el que se realiza para condicionar la aplicación de una ley a un caso concreto.

3.- El acto subjetivo, creador de situaciones jurídicas individuales.

Y que Gastón Jeze, adiciona esta clasificación en los siguientes términos:

1.- Los actos creadores de situaciones jurídicas generales, como la ley y el reglamento.

2.- Los actos creadores de situaciones jurídicas individuales o sean los actos unilaterales y contractuales.

3.- Los actos que condicionan a un individuo un estatuto legal, y

4.- Los actos jurisdiccionales, que comprueban

'una situación jurídica general o individual.

IX.- POR RAZON DE SU CONTENIDO.

Que comprenda a:

a.- Actos de Trámite, que están formados por una serie de actos que no tienen el carácter de resolutivos.

b.- Actos Definitivos, con los que se concluye un procedimiento administrativo, realizando la finalidad última o mediata de la ley.

X.- CLASIFICACION QUE ATIENDE A LAS PERSONAS RESPECTO A LAS CUALES PRODUCE EFECTO EL ACTO ADMINISTRATIVO.

a.- Actos Internos, son los que producen efectos dentro de la organización administrativa, no trascendiendo a terceros, teniendo por objeto lograr un funcionamiento regular y eficiente de ella.

Comprenden:

1.- Actos que atienden a medidas de orden y disciplina para el funcionamiento de la unidad burocrática.

2.- Reglamentaciones que deben observarse en el despacho de los asuntos.

3.- Circulares, instrucciones y disposiciones.

b.- Actos Externos, aquellos que realizan las ac-

tividades fundamentales del Estado o sean las que corresponden prestar los servicios a su cargo y las de ordenar y controlar la acción de los particulares, estos sí producen efectos con relación a terceros.

Particulares y Generales:

Los actos internos se dividen en particulares y generales. Los particulares, son los relacionados a una sola persona, o caso, o a un número determinado de personas y casos.

Los actos generales se refieren a un mayor número de casos o de personas.

NOTA BIBLIOGRAFICA

- (1).- Manuel Ma. Díez.- El Acto Administrativo, Cit. pág. 71-72.- Tipográfica Editora Argentina, 1956.
- (2).- Manuel Díez.- El Acto, cit. pág. 72.
- (3).- Díez. El Acto, cit. pág. 73.
- (4).- Díez. El acto, cit. pág. 74.
- (5).- Díez. El Acto, cit. pág. 74.
- (6).- Díez. El Acto, cit. pág. 75.
- (7).- Díez, El Acto, cit. pág. 75.
- (8).- Díez, El Acto, cit. pág. 75.
- (9).- Díez, El Acto. cit. pág. 75.
- (10).- Díez, El Acto. cit. pág. 76.
- (11).- Díez, El Acto. cit. pág. 76.
- (12).- Díez, El Acto. cit. pág. 76.
- (13).- Díez, El Acto. cit. pág. 77.
- (14).- Díez, El Acto. cit. pág. 77.
- (15).- Díez, Derecho Administrativo, T. II, cit. pág. 203.
- (16).- Díez, Obra citada, cit. pág. 203.
- (17).- Díez, Obra citada, cit. pág. 203.
- (18).- Díez, Obra citada, cit. pág. 204.
- (19).- Díez, Obra citada, cit. pág. 205.
- (20).- Díez, Obra citada, cit. pág. 205.
- (21).- Díez, Obra citada, cit. pág. 207.
- (22).- Díez, Obra citada, cit. pág. 207.
- (23).- Díez, Obra citada, cit. pág. 208.

- (24).- Díez, Obra citada, cit. pág. 210.
- (25).- Rafael Bielsa, Compendio de Derecho Administrativo, T. II. cit. pág. 16.- Buenos Aires, 1950.
- (26).- Rafael Bielsa, Obra citada, cit. pág. 16.
- (27).- Rafael Bielsa, cit. T. I, pág. 202, en el El Acto Administrativo de Manuel María Díez, cit. pág. 72.
- (28).- Rafael Bielsa, citado en El Acto Administrativo de Manuel María Díez, pág. 72.
- (29).- Rafael Bielsa, citado en El Acto Administrativo de Manuel María Díez, pág. 73.
- (30).- Recaredo Fernández de Velasco, citado por Díez en El Acto Administrativo, pág. 73.
- (31).- Recaredo Fernández de Velasco, citado por Manuel María Díez en el Acto Administrativo, pág. 73.
- (32).- Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo, cit. pág. - 366, Ed. Porrúa, 1961.
- (33).- Andrés Serra Rojas, Obra citada, cit. pág. 368.
- (34).- Rafael Entrena Cuesta, Curso de Derecho Administrativo Cit. pág. 515.- Ed. Tecnos, Madrid, 1965.
- (35).- Jorge Olivera Toro, Manual de Derecho Administrativo, - T. I, cit. pág. 101. Ed. Jurídica Mexicana, 1963.
- (36).- Jorge Olivera Toro, Manual, cit. pág. 101.
- (37).- Jorge Olivera Toro, Manual, cit. pág. 101.
- (38).- Jorge Olivera Toro, Manual, cit. pág. 102.
- (39).- Zanobini, citado por Manuel María Díez en El Acto Administrativo, pág. 73.
- (40).- Hauriou Marcel, citado por Manuel María Díez en El Acto Administrativo, pág. 73.

- (41).- Waline, citado por Manuel María Díez en El Acto Administrativo, pág. 73.
- (42).- Antonio Royo Villanova, Elementos de Derecho Administrativo, T. I, 23. Ed.- pág. 92 ss.. 1952.
- (43).- Ranelletti, citado por Díez en El Acto Administrativo, pág. 73.
- (44).- Manuel Ballivé, Nueva Enciclopedia Jurídica, citado por Andrés Serra Rojas en Derecho Administrativo, pág. 365.
- (45).- Revista de Administración Pública del Instituto de Estudios Políticos de Madrid, España. cit. T. 47, pág. - 239.
- (46).- Revista de Administración Pública del Instituto de Estudios Políticos de Madrid, España, cit. T. 48, pág. - 256.
- (47).- José Cretella Junior, Derecho Administrativo do Brasil, Vol. II, Op. cit. pág. 129.
- (48).- Manuel María Díez, El Acto Administrativo, cit. pág. - 117.
- (49).- Manuel María Díez, Derecho Administrativo, T. II, cit. pág. 117.
- (50).- Díez, D. Admvo. T. II, cit. pág. 241.
- (51).- Díez, El Acto Administrativo, cit. pág. 123.
- (52).- Díez, D. Admvo., T. II, cit. pág. 243.
- (53).- Díez, D. Admvo., T. II, cit. pág. 244.
- (54).- Díez, D. Admvo., T. II, cit. pág. 257.
- (55).- Díez, D. Admvo., T. II, cit. pág. 268.
- (56).- Díez, D. Admvo. T. II, cit. pág. 268.
- (57).- Guido Landi y Giuseppe Potenza, Manual Guiridici.- -

cit. pág. 202.- Milano 1963.

(58).- Gabino Fraga. Derecho Administrativo, cit. pág. 296.
Editorial Porrúa. México, 1962.

(59).- Andfes Serra Rojas. Derecho Administrativo, cit. pág.
278, Porrúa, 1959.

(60).- Alessi, citado por Jorge Olivera Toro en Manual de De-
recho Administrativo, pág. 106.

(61).- Jorge Olivera Toro, Manual de Derecho Administrativo,-
cit. pág. 106.

(62).- Andfes Serra Rojas, Clasificación, cit. pág. 369 ss.
Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, 1961.

(63).- Agustín A. Gordillo, El Acto Administrativo, Op. cit.
págs. 78 y 79.

C A P I T U L O I I

"LA NOTIFICACION DEL ACTO"

- I.- EN EL DERECHO PRIVADO:
 - A.- DERECHO ADJETIVO.
 - B.- DERECHO SUSTANTIVO.

- II.- EN EL DERECHO PUBLICO:
 - A.- DERECHO ADMINISTRATIVO.
 - B.- DERECHO FISCAL.

- III.- LEGISLACION ADMINISTRATIVA.

- IV.- JURISPRUDENCIA:
 - A.- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION.
 - B.- TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

- V.- CLASIFICACION DE LA NOTIFICACION.

- VI.- EFECTOS JURIDICOS DE LA NOTIFICACION.

LA NOTIFICACION DEL ACTO.

La palabra notificación proviene de las voces latinas "notus" que quiere decir conocimiento y "facere" hacer. De esta manera al hablar de notificación en amplio sentido, - se trata de hacer del conocimiento una noticia, que en sí entraña un interés en su contenido para aquellas personas a --- quienes está destinada.

Ya en la vida jurídica, la notificación entraña - un acto meramente formal y el incumplimiento de dicho requisito que la ley exige; produce la falta de eficacia o efectividad del acto y por tanto no será posible llevarlo a cabo, si su contenido no ha sido comunicado al destinatario.

La notificación como medio de comunicación es usado en el mundo adjetivo del derecho como el género, conociendo se otras especies de medios de conocimiento de los actos como son el emplazamiento, la notificación en estricto sentido y - las citaciones, etc., medios éstos, empleados para comunicar - una resolución a las partes por una autoridad, y los exhortos, despachos y suplicatorios como medios de comunicación de las - autoridades entre sí.

Ahora bien, en cuanto a la naturaleza jurídica de la notificación hemos de anotar que se trata típicamente de un acto unilateral, o sea emanación de una sola voluntad.

En cuanto a los actos administrativos, los medios por los que se hacen del conocimiento los mismos, son la condición para darles plena vida jurídica.

Tratamos en este caso de explicar que el acto admi

nistrativo existe una vez que ha sido producido por el órgano dotado de funciones administrativas; pero este acto, visto en ese estado de producción, aún no ha cobrado plena eficacia, o sea que no es posible entenderlo produciendo todos sus efectos jurídicos, ya que para ello es menester llevar a cabo ese segundo momento llamado comunicación, y será hasta entonces - cuando nos encontremos ante un acto administrativo eficaz en el mundo jurídico. He ahí la importancia que adquiere la comunicación, de tal manera que si el acto no es notificado o publicado, o en su caso, ha sido mal notificado o publicado, - vendría entonces a imputársele un vicio de procedimiento y -- por tanto, se vería impedido el órgano productor de llevar a cabo la finalidad pretendida en el mismo.

I.- EN EL DERECHO PRIVADO

A.- DERECHO ADJETIVO.

La actividad que en el proceso se desenvuelve entre las partes y el órgano jurisdiccional, la cooperación al mismo de personas extrañas a las partes como son peritos, testigos, etc., que intervienen en su desarrollo, hace necesario, una vez planteada la controversia al órgano jurisdiccional, - la existencia de medios a través de los cuales puedan comunicarse, estableciéndose en la ley las más diversas formas para cada caso en particular, por lo que se puede decir que existen diversas clases de notificaciones.

La doctrina distingue a las notificaciones como - género de otras que vienen a formar especies de la misma. -- Así se ha dividido su estudio atendiendo a la persona a quién está dirigida la notifica, al auxilio judicial, al objeto y - a las formas de notificación en estricto sentido.

En general, podemos decir que se han establecido dos clases de medios de comunicación procesal, una para ponerse en contacto al órgano jurisdiccional con las partes, y la otra para establecer la comunicación de las autoridades entre sí.

MEDIOS DE COMUNICACION CON LAS PARTES.

a).- La Notificación.

Don Eduardo Pallares en su Diccionario de Derecho Procesal Civil, aporta el siguiente concepto: "Es el medio legal por el cual se dá a conocer a las partes o a un tercero el contenido de una resolución judicial." (64)

Para Games Goldschmidt la notificación es "un acto material de jurisdicción, que consiste en la entrega de un escrito, realizada en forma legal, y hecha constar documentalmente." (65)

Luego nos dice que, el levantamiento del acta o nota expresiva de la notificación es presupuesto esencial para que la misma sea atendible.

Su finalidad consiste, unas veces en obtener el complemento de un acto, otras en producir la fuerza formal de cosa juzgada, o bien hacer posible su ejecución, o igualmente en lograr que se haga del conocimiento de quien corresponda los escritos presentados al tribunal. (66)

W. Kisch nos dice al respecto que, "la notificación de los escritos es un medio especialmente de impulso procesal" (67). Dividiéndolas Kisch en a).- Notificaciones de oficio, las cuales son cumplimentadas por los empleados de las secretarías y se llevan a su destino por los alguaciles (ejecutores judiciales) o se entregan al correo, y b.- Las notificaciones de parte, que pueden hacerse de tres formas:

1.- Por entrega directa del escrito de un abogado a otro, con acuse de recibo. (de abogado a abogado).

2.- Por el alguacil, por encargo de la parte, especialmente si ha de tener lugar dentro de la localidad.

3.- Notificación por correo, entregando la parte al alguacil o a algún empleado de la secretaría el escrito -- que ha de ser notificado para que éste o aquélla, a su vez lo libre al correo y lo entregue un cartero". (68)

Leonardo Prieto Castro, Catedrático de la Universidad de Zaragoza, nos dice que "la notificación es el acto del tribunal destinado a comunicar a las partes o a cualquier persona que deba intervenir en el proceso (testigos, peritos, etc.) una resolución del tribunal." (69). Esta simple descripción revela que la notificación no es en sí un acto procesal independiente, sino derivado de otro y destinado a provocar un ulterior (comparecencia, realización de determinada actividad, etc.).

No obstante tal carácter, señala dicho autor, la notificación tiene una importancia extraordinaria en el proceso, porque si su objeto es dar traslado a la demanda, persigue obtener el cumplimiento del principio de la audiencia bilateral (audiatur et altera partes), en todo caso es la referencia para iniciar el cómputo del tiempo de realización de actos y de impugnación de resoluciones.

El autor que estamos mencionando señala el concepto de notificación en su sentido estricto, diciendo que es "la que tiene por objeto poner en conocimiento de los interesados una resolución judicial (providencia, auto o sentencia)". (70)

Luego, el tratadista español se refiere a los destinatarios de la notificación, y nos dice que son las partes, pero anota que también la Ley de Enjuiciamiento Civil menciona que son las partes o las personas a quienes se refieran las resoluciones que puedan pararles perjuicio.

Respecto a la persona encargada de transmitir el comunicado se le ha denominado, dice dicho tratadista, en diversas formas, así se habla de funcionario notificador, secre

tario, oficial habilitado u oficial de Sala.

Respecto a la forma de llevar a cabo la notificación, señala el autor cuyas ideas estamos exponiendo, que está integrada en dos actos; siendo el primero la lectura íntegra de la resolución al notificado, y el otro consiste en la entrega de copia literal en todo caso, suscrita por el funcionario, con expresión del negocio a que se refiere.

En cuanto al lugar de la notificación, enuncia -- Prieto Castro, que es la oficina del juzgado, o el destinado a este fin e integran la documentación del acto, el acta que al respecto se levante, en donde deberá hacerse constar la -- realización de los dos actos anteriores (lectura y entrega de la copia del documento). (71)

Eduardo J. Couture, catedrático de Derecho Procesal Civil de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Montevideo, en su proyecto de Código Procesal Civil, destaca en el artículo 50 el principio de la notificación de la siguiente manera: "Toda actuación judicial debe ser inmediatamente notificada a las partes, mediante el procedimiento establecido." (72)

Carnelutti, dice que la palabra notificación puede tomarse en dos sentidos: uno amplio y otro restringido.

"En el sentido amplio la notificación consiste en "Toda actividad dirigida a poner algo en conocimiento de alguien, inclusive a la actividad encaminada a hacer llegar al destinatario la declaración de voluntad. En sentido estricto, la notificación no es una simple declaración, ya que su finalidad es producir una condición física mediante la cual la de

claración llegue a ser percibida por alguien, de tal modo que se de a conocer su contenido." (73)

Carnalutti distingue varias clases de notificaciones:

1.- La autonotificación, que se lleva a cabo por la misma persona que hace la declaración.

2.- La heteronotificación, cuando la notificación la practica persona diversa de la que declara.

3.- La preventiva, o sea la que precede a la realización del hecho o del acto cuya noticia quiere suministrar se.

4.- La sucesiva, que es la contraria a la preventiva.

5.- La verbal y la documental; la que se hace persona o personas determinadas, en esa forma.

5.- Directas, que son las que practica personalmente el funcionario judicial,

7.- Indirectas, las que se llevan a cabo a través de otra persona. (74)

Por otra parte, la legislación mexicana en el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito y de Proc.Civiles Federales en sus artículos 111 y 112 establece diversas clases de notificaciones, siendo éstas las siguientes:

- 1) Las notificaciones personales,
- 2) Las notificaciones publicadas en el Boletín Judicial,
- 3) La notificación por medio de cédula,
- 4) Las notificaciones que se realizan en edictos publicados en los periódicos.
- 5) Las notificaciones que se practican por correo o por teléfono.
- 6) Las notificaciones por estrados.

El Código Federal de Procedimientos Civiles.

- 1) Personales,
- 2) Por edictos,
- 3) Por medio de cédula o instructivo,
- 4) A través de estrados o rotulón.

Todas estas formas de notificación de acuerdo con el artículo 110 del mencionado Código del Distrito y el artículo 303 del Federal, deben practicarse a más tardar al día siguiente en que se dicten las resoluciones que las prevengan - como norma general, a excepción de que la ley o el juzgador - dispusieren otra cosa.

Existe un presupuesto necesario para llevar a cabo una notificación, señalado por el ordenamiento adjetivo local en su artículo 112 y por el artículo 305 del Federal, en el que se requiere a los litigantes, para que en su primer escrito o en la primera diligencia judicial, designen domicilio en el lugar del juicio para oír notificaciones, así como el de la persona o personas contra quienes promueva.

Pasamos a exponer cada uno de estos actos:

- 1).- Notificaciones personales. A través de ella

se busca que el interesado conozca una resolución judicial, - siendo localizado en el domicilio señalado en autos y, en su caso, para que se lleve a efecto en ese lugar la diligencia - respectiva.

Al respecto, el artículo 114 del citado código -- del Distrito Federal, señala que será notificado personalmente en el domicilio de los litigantes:

1.- Cuando se trate del emplazamiento del demandado, y siempre que se trate de la primera notificación en el - juicio, aunque sean diligencias preparatorias;

2.- Del auto que ordena la absolución de posiciones o reconocimiento de documentos;

3.- De la primera resolución que se dicte cuando se deje de actuar más de dos meses por cualquier motivo;

4.- Cuando se estime que se trata de un caso urgente y así se ordene;

5.- Tratándose del requerimiento de un acto a la parte que deba cumplirlo;

6.- Y en los demás casos que la ley lo disponga.

Por su parte, el Código Federal de la materia, en su artículo 309 dispone que las notificaciones serán personales:

1.- Para emplazar a juicio al demandado y en todo caso en que se trate de la primera notificación en el negocio

(igual a la primera fracción del artículo 114 del código adjetivo del Distrito).

2.- Cuando dejan de actuarse durante más de seis meses, por cualquier motivo. En este caso, si se ignora el domicilio de una parte, se le hará la notificación por edictos.

Contempla un criterio parecido al del legislador del Distrito en la fracción III del artículo 114, y además establece la posibilidad de notificar por edictos en el supuesto apuntado.

3.- Cuando el tribunal estime que se trata de un caso urgente, o que, por alguna circunstancia, deben ser personales, y así lo ordene expresamente, (igual a la fracción IV del artículo 114, del ordenamiento local apuntado).

4.- En todo caso, al Procurador de la República y Agentes del Ministerio Público Federal, y cuando la ley expresamente lo disponga.

Los códigos procesales citados establecen una norma general, señalando que la primera notificación se hará personalmente al interesado o a su representante o procurador, en el domicilio consignado en autos.

Este tipo de notificación es una de las más eficientes, ya que por el contacto directo del notificador y el destinatario, no deja lugar a dudas de que realmente se llevó a cabo.

2).- Las notificaciones publicadas en el Boletín Judicial.

En el Distrito Federal se publica un periódico - que contiene la lista de los asuntos en los cuales se ha dictado alguna resolución. En esa lista debe aparecer el nombre del tribunal que dictó la resolución, el nombre del actor y del demandado, y la clase de juicio en que se dictó el proveído respectivo.

Paralelamente a las listas publicadas en el Boletín Judicial existe otra igual, que diariamente aparece en el Juzgado o tribunal, de los negocios que se hayan acordado.

Al respecto el artículo 126 del Distrito y 318 - Federal, nos indican que primero aparece la lista en el juzgado de los negocios acordados en el día, remitiéndose otra igual al Boletín Judicial, apareciendo publicado al día siguiente de que recayó el acuerdo, antes de las nueve de la mañana.

Del Boletín Judicial deben existir dos colecciones, una en cada juzgado o tribunal y la otra en el Archivo Judicial.

Los litigantes pueden, si lo desean acudir al tribunal el día en que aparece listado el asunto en el Boletín Judicial. Cuando es mostrado el expediente al autorizado para oír notificaciones, se levanta el acta haciendo constar que el auto o resolución fue notificado. A partir de entonces se tiene por hecha la notificación para todos los efectos legales, y principalmente, para los términos judiciales los cuales empiezan a surtir a partir de las doce horas del día siguiente a la publicación del Boletín Judicial.

Como modalidad existe una medida de seguridad ju

-rídica en las publicaciones llamadas de "secreto", las que --
aparecen únicamente con el número del expediente, el juzgado
donde se tramita, sin dar otro detalle que pueda prevenir a --
la parte contra la cual se dicta algún acuerdo.

3.- La notificación por medio de Cédula.

Este tipo de notificación es empleada en el medio forense para dar a conocer distintos tipos de resoluciones o autos, así el Código Adjetivo local la señala en el artículo 116 (el Federal en el numeral 310) al decir que: La primera notificación se hará personalmente al interesado, o a su representante o procurador, en el domicilio designado... y aquí es donde el legislador emplea este tipo en forma supletoria, diciendo que... al no encontrarlo el notificador LE DEJARA CEDU LA.

Asímismo lo emplea nuevamente en el artículo 120, del Código del Distrito Federal, cuando se trate de citar a -- peritos, terceros que sirvan de testigos y personas que no -- sean parte en el juicio.

Las cédulas deben contener: el nombre y apellido del promovente, el juez o tribunal que la mande practicar, el nombre del juicio, la determinación o cuerpo de la notificación.

Una vez practicada la notificación por cédula, se debe asentar en el acta que se levanta para tal objeto, la fecha y hora en que se entregue y el nombre y apellido de la -- persona a quien se hace recogiéndole la firma, como acuse de recibo.

4).- Notificaciones: que se realizan en Edictos, -

publicados en los periódicos.

En toda demanda el actor debe cumplir con lo establecido por el párrafo segundo del artículo 112 del ordenamiento de la materia local (305 Federal), en el que se le requiere designar domicilio en que ha de hacerse la primera notificación a la persona o personas contra quienes promueve, y en el tercer párrafo dice, que si faltare a lo prevenido, no se hará notificación alguna.

Pero cuando el litigante ignora el domicilio de la parte contra la cual litiga, sería injusto por ese hecho, imposibilitarlo a deducir sus derechos ante los tribunales, o de la misma manera cuando se trate de personas inciertas.

En estos casos el legislador ha querido que se empleen medios de publicidad que permitan a los interesados saber la existencia de algún juicio que pueda afectarles y obligar al juez a ordenar que se notifique el auto o resolución correspondiente a costa del interesado, mediante publicación de los edictos en los periódicos de mayor circulación y en el Boletín Judicial por tres veces y de tres en tres días, haciéndose saber que debe presentarse el citado dentro de un término que no será inferior de quince días, ni excederá de sesenta, según lo consigna el artículo 122 del Código Procesal Civil para el Distrito y de Proc. Civiles Federales. El Código Federal en el artículo 315, regula esta situación, variando el lapso entre cada publicación y el término de presentación, así, dice en la parte respectiva... y se publicarán por tres veces, de siete en siete días, en el Diario Oficial y en uno de los periódicos de mayor circulación en la República, haciéndose saber que debe presentarse dentro del término de treinta días, contados del siguiente al de la última publica-

ción.

5).- Notificación por Correo Certificado o por Te
léfono.

Se emplea este medio cuando se trate de citar tes
tigos o peritos, o terceros que no constituyan parte, a costa del que promueve, según lo señala el artículo 121 del ordenamiento adjetivo para el Distrito.

Son los artículos 456 y 457 de la Ley de Vías Generales de Comunicación aplicables a la validez de las notifi
caciones que las autoridades hagan por correo certificado, in
dicando que los empleados postales, no deberán hacer entrega de esta clase de correspondencia, sino al destinatario mismo o, en su defecto, a la persona que sea autorizada por escrito, y tratándose de una sociedad, asociación o institución, a su representante legítimo.

6).- Las Notificaciones por Estrados.

Existe un requisito en el artículo 112 primer párrafo del Código adjetivo local (305 Federal), al señalar que cuando un litigante presenta su escrito inicial en el juzgado o tribunal, debe indicar el domicilio en el que se le pueda notificar. Pero, cuando el litigante omite señalar el domici
lio, el mismo artículo señala, que aún las notificaciones que deban celebrarse personalmente, se harán en este caso por cédula fijada en las puertas del juzgado.

De lo anterior se deduce la importancia de seña
lar domicilio, ya que es más práctico para el que litiga reci
bir las notificaciones en su domicilio y de esta manera estar

enterado con oportunidad, que ser notificado a través de los edictos que se muestran en las puertas del tribunal.

Asimismo, es aplicable entre otros casos a los juicios en rebeldía, en el que una vez declarado el estado de rebelde, las subsecuentes notificaciones se efectuarán a través del Boletín Judicial y por estrados.

b).- La Citación.

Este es otro de los medios de comunicación por lo que se refiere al juez y las partes o terceros.

Capitant señala que "citación, del latín jurídico "citatio", derivado del verbo "citare", quiere decir poner en movimiento, de donde surge en la lengua jurídica citar en justicia" (75).

Por su parte Eduardo J. Couture, nos dice que "citación en sí misma es convocatoria, llamamiento, avisar a una persona para que concurra en un día determinado a un lugar determinado". (76)

L. Prieto Castro apunta en su libro Derecho Procesal Civil "que la citación es la comunicación de una orden del tribunal a la parte, a quien deba serlo, o a cualquier otra persona (perito, testigo, etc..) para que comparezca ante el tribunal a fin de realizar o tomar razón de algún acto en momento determinado; la parte para que lo haga por medio de su representante, o en persona, como cuando se trata de la confesión en juicio; quien deba ser parte, para que se constituya en tal; y los terceros, para que vengan como testigos o peritos." (77)

En cuanto a la forma de la citación, se adopta la de una cédula la que deberá llevar los datos generales del -- tribunal que haya dictado la resolución, fecha y negocio; el nombre y apellido del citado; objeto de la citación y nombre de la parte que lo haya impulsado; sitio, día y hora de la - comparecencia, con fecha y firma del funcionario que la formu le.

Ya con lo anterior es fácil establecer la diferen cia con la notificación, la que usualmente se realiza a las - personas que son partes en juicio; en tanto que la citación - es usada fundamentalmente para llamar a juicio a personas di- ferentes a las partes, aún cuando también puede darse para -- llamar a las partes a un acto jurídico, que es el fin u obje- to de la citación, y que lo distingue de la notificación que es conocimiento del acto.

MEDIOS DE COMUNICACION ENTRE LOS TRIBUNALES.

En cuanto a este segundo tipo de medios de comuni cación, denominados por la doctrina como auxilio judicial L. Prieto Castro al respecto expone, "que la distribución terri- torial de la competencia no puede ser obstáculo para la justí- cia; el inconveniente que aquélla pudiere representar para la realización de los actos necesarios en un proceso fuera del - territorio a que extienda su jurisdicción un Tribunal es - - obvia imponiendo a todos el deber de prestarse auxilio judi- cial a este fin cuando sea necesario.

Pero es que todavía los tribunales tienen con fre cuencia que comunicarse con otros organismos, autoridades y - funcionarios, para que les presten su cooperación en la obra de la justicia, la cual se puede llamar auxilio a la justii---

José Becerra Bautista nos dice en su obra, que, -
"para hacer posible la administración de justicia, la limita-
ción que deriva de la competencia por razón del territorio se
subsana mediante una colaboración que se presenta entre si --
los tribunales del propio Estado de Estados de la República o
de Naciones que forman parte del concierto internacional." -
(79).

De esto se deriva un mutuo auxilio judicial como
una exigencia inexcusable para la eficacia de las actividades
procesales, pudiéndose administrar justicia de una mejor mane-
ra, ya que de lo contrario sería necesario el desplazamiento
territorial de una persona a otro lugar, paralizando la ac-
ción de los tribunales. Solamente así es explicable el auxi-
lio de los jueces entre sí, realizando dentro de su territo-
rio los actos procesales que los otros jueces o tribunales --
no pueden realizar.

Al respecto el artículo 121 de nuestra Constitu-
ción Política establece... En cada Estado de la Federación se
dará entera fé y crédito a los actos públicos, registros y --
procedimientos judiciales de todos los otros. Con lo cual se
fundamenta constitucionalmente la validez de las notificacio-
nes que se lleven a efecto en esta vía; reglamentándose en -
el Código de Procedimientos Civiles.

Solamente en caso de que la petición de colabora-
ción de un tribunal a otro, de Estado diverso, derive un ata-
que al orden público, el juez cuyo auxilio se solicita podrá
negarse a coadyuvar con el tribunal peticionante. A esto co-
menta Sánchez Bustamante diciendo que "cada Estado reconoce -

a los demás dentro de la comunidad jurídica los mismos derechos y las mismas facultades que de él disfrute". (80). No se inspira para expresar lo anterior el autor señalado, sino en la necesidad de que la comunidad internacional debe vivir, no en el aislamiento, sino que descansa en las relaciones de los pueblos y de los hombres. Esto no obsta, sin embargo, -- que las leyes que regulan el orden público interno de cada Estado sean respetadas por las naciones que forman la comunidad internacional. Es el Derecho Internacional Privado el que en detalle fija el alcance de las leyes de un Estado dentro de la comunidad internacional.

La doctrina enseña que son tres los medios con -- que cuentan para comunicarse entre sí los tribunales, y que -- atendiendo a la categoría jerárquica del juzgador, se le da -- diversa denominación, de esta manera tenemos de ellos al exhorto, el despacho y el suplicatorio.

Demos ahora una noción del significado de cada -- uno de ellos.

a).- EXHORTO.

Es el medio de comunicación usado por tribunales del mismo grado jerárquico, pero situados en diferente adscripción territorial.

Al respecto el artículo 105 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal - - - - - (artículo 298 Federal) nos dice que... las diligencias que no puedan ser realizadas en el partido en el que se sigue el -- juicio, deberán encomendarse precisamente al tribunal de -- aquél en que han de ejecutarse.

En lo relativo a los exhortos internacionales, en el artículo 302 del Código de Procedimientos Civiles Federal, se dispone que se sujeten a los tratados o convenios en esta materia, y solo a falta de ellos, a las reglas establecidas en el Código Federal vigente, y que refiriéndose a ello expresa: Los exhortos que se remitan al extranjero o se reciban de él, se ajustarán a lo dispuesto en los tratados o convenios internacionales.

A falta de tratado o convenio, se aplicarán las reglas siguientes:

1.- Los exhortos se remitirán por la vía diplomática, al lugar de su destino. Las firmas de las autoridades que los expidan serán legalizadas por el Secretario de Gobernación, y la de este funcionario por el Secretario de Relaciones Exteriores.

2.- No será necesaria la legalización, si las leyes o prácticas del país a cuyo tribunal se dirige el exhorto no establecen ese requisito para documentos de igual clase. - (Fracción ésta, basada en el principio de la reciprocidad internacional).

3.- Respecto a las naciones cuya legislación lo autorice, el exhorto se remitirá directamente, por el tribunal o juez exhortante de la República, al exhortado, sin más legalización que la exigida por las leyes del país en el cual se deban cumplir.

4.- Los exhortos que se dirijan a los tribunales de la República, podrán enviarse directamente, por el tribunal o juez exhortante, al exhortado, bastando que sean legaliz

zados por el ministro o Cónsul mexicano residente en la nación o lugar del tribunal exhortante.

5.- La práctica de diligencias en países extranjeros podrá, también encomendarse a los secretarios de legación y a los Agentes Consulares de la República, si lo pidiera la parte que las promueva, caso en el cual el exhorto, legalizado por la Secretaría de Gobernación, se remitirán a ese destino, por conducto de la de Relaciones.

b).- DESPACHO.

Es aquél en el que un tribunal se dirige a otro de jerarquía inferior.

El artículo 106 del ordenamiento procesal local, apunta que los tribunales superiores pueden, en su caso, encomendar la práctica de diligencias a los jueces inferiores de su jurisdicción.

c).- SUPLICATORIO

Es aquella comunicación que se establece a iniciativa de un tribunal inferior, hacia otro de jerarquía superior, solicitándole el auxilio judicial.

En este caso, puede suceder que en un lugar determinado no exista un tribunal de igual categoría y sea urgente encomendar la práctica de una diligencia a un tribunal de grado superior.

B.- DERECHO SUSTANTIVO

Ya en el apartado anterior, o sea en el relativo al Derecho adjetivo del Derecho privado, enunciamos que la notificación en su sentido amplio es el género de todos aquellos medios de comunicación; asimismo se expresó la diferencia existente entre ésta y la publicación en lo relativo al destinatario de la comunicación, dejándose asentado que generalmente la notificación tiene por objeto en cuanto al sujeto uno en particular, en tanto que la publicación es para un número indeterminado de personas.

Pues bien, en el campo sustantivo del Derecho privado, encontramos dos normas generales en el Código Civil para el Distrito y de Proc.Civiles Federales en sus artículos 3 y 4 relativos a la publicación de las leyes o cualesquiera otra disposición de observancia general, en cuanto a la producción de sus efectos.

El cuerpo de dichos artículos es el siguiente:

Artículo 3^a. Las leyes, reglamentos, circulares, o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, -- obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el Periódico Oficial.

En los lugares distintos del en que se publique - el Periódico Oficial, para que las leyes, reglamentos, etc., - se reputen publicados y sean obligatorios, se necesita que, - además del plazo que fija el párrafo anterior, transcurra un día más por cada cuarente kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad.

Artículo 4^a Si la Ley, reglamento, circular o dis

posición de observancia general, fija el día en que debe comenzar a regir, obliga desde ese día, con tal de que su publicación haya sido anterior.

Lo expuesto en estos artículos nos marca una pauta a seguir en cuanto a la obligatoriedad de los ordenamientos en materia de derecho civil. O sea que mientras no se les lleve a la publicidad, en tanto no se den a conocer a quienes están dirigidos al través de su publicidad en la forma legal prevista, estos no podrán tener el carácter de obligatorios.

Ya dentro del mismo Código Civil, nos encontramos con la notificación en estricto sentido, pero variando, respecto al del Derecho adjetivo. Mientras en el Derecho adjetivo la notificación entraña en su contenido la comunicación de una resolución de carácter judicial a su destinatario por los medios previstos en el código relativo; en el Derecho sustantivo, sucede todo lo contrario en la generalidad de los casos, ya que la notificación en esta modalidad no es otra cosa que el comunicado, la noticia que un particular hace saber a otro en las relaciones o negocios jurídicos que entre ellos se llevan a cabo.

No obstante lo apuntado, como excepción se llega a hacer uso de las autoridades jurisdiccionales en las relaciones entre particulares, y tal es el caso de la utilización de los actos de jurisdicción voluntaria, la que se caracteriza por la ausencia de contención. Puede utilizarse para realizar una notificación practicada por el actuario o notificador del juzgado al sujeto a quien se le comunica lo solicitado por el que inicia el procedimiento, respecto de aquellas materias que son propias de esta jurisdicción.

El ejemplo típico lo encontramos en el contrato de arrendamiento por tiempo indeterminado, cuando el arrendador acude a esta vía para manifestarla a su inquilino que es su voluntad dar por concluidas sus relaciones contractuales y le solicita la desocupación y entrega del inmueble.

En este ejemplo vemos una notificación hecha por un funcionario judicial, que en sí, su único objeto es transmitir una determinación, sin mediar contención y por tanto - sin mayores consecuencias jurídicas en caso de no atenderse a lo solicitado; al menos en esta vía.

El Código adjetivo señala en su artículo 893 los casos en que procede acudir en vía de jurisdicción voluntaria; y así nos dice que comprende todos los actos en que, por disposición de la ley o por solicitud de los interesados, se requiere la intervención del juez, sin que esté promovida ni se promueva cuestión alguna entre partes determinadas.

Ahora, vamos a examinar algunos casos en el Código Civil en el que se señala o se desprende una notificación en forma extrajudicial.

En obligaciones sin plazo dice el artículo 2080.- Si no se ha fijado el tiempo en que debe hacerse el pago, y se trata de obligaciones de dar, no podrá el acreedor exigirlo sino después de los treinta días siguientes a la interpelación que se haga, ya judicialmente, ya en los extrajudicial, ante un notario o ante dos testigos. (De tal manera que es necesario para exigir la obligación el comunicar al deudor - por cualquiera de los medios previstos y esperar treinta días para exigir el cumplimiento de la obligación de dar). Tratándose de obligaciones de hacer, el pago debe efectuarse cuando

lo exija el acreedor, siempre que haya transcurrido el tiempo necesario para el cumplimiento de la obligación.

En este otro tipo de obligación sin plazo, encontramos la notificación bien ubicada, según lo muestra el artículo; o sea que el acreedor de la obligación, para exigir - su cumplimiento, debe esperar el tiempo que normalmente dure ese hacer y entonces sí, comunicarle al deudor que debe hacer pago. Realizándose la notificación entre partes, en forma -- particular y sin necesidad de la intervención de autoridad al guna.

En materia de prescripciones, y en especial en lo tocante al efecto de su interrupción, el artículo 1175 dispone... El efecto de la interrupción es inutilizar para la pres cripción, todo el tiempo corrido antes de ella.

En cesión de derechos, volvemos a encontrar la no tificación entre particulares. A través de la cesión se produce el efecto de cambiar la persona del acreedor sin que la obligación deje de ser la misma; subsiste el mismo crédito, - que presenta el mismo objeto y el mismo deudor, pero con di-- verso acreedor. Veamos pues la notificación; la obligación - nació entre Jesús y Marcos, esa obligación no se altera, con motivo de la cesión que haga Jesús y deje de ser el acreedor y pasar a serlo Daniel; se conserva la misma relación, el mis mo objeto y el mismo deudor, pero cambia el acreedor, pero co mo expresa el artículo 2040, que mientras no se haya hecho no tificación al deudor, éste no se libra pagando al acreedor - primitivo. Y aplicando el 2041 que dice que una vez hecha la notificación, no se libra el deudor sino pagando al cesiona-- rio.

De esta manera se establece la notificación al -

deudor como requisito para que pueda operar con todos sus - - efectos jurídicos la cesión de derechos.

Una vez examinados algunos de los casos de notificaciones en el Derecho Civil, (que se efectúan entre partes - sin la intervención de autoridad judicial alguna) podemos esbozar un concepto de definición de la notificación en los campos procesal y civil.

Deduciéndose así dos conceptos de notificación -- aplicables según el caso; uno el expuesto en el apartado relativo a la parte adjetiva, que se podría expresar, "Que es el medio legal por el cual se da a conocer a las partes o a un - tercero el contenido de una resolución". (81) Y la otra, la que consideramos propia de las relaciones entre sujetos de Derecho Civil, que sería: El comunicado que un particular hace saber a otro en las relaciones o negocios jurídicos, que entre ellos se llevan a cabo.

Siendo propio de este concepto la ausencia de una resolución judicial.

II.- EN EL DERECHO PUBLICO

A.- DERECHO ADMINISTRATIVO

El acto administrativo es creador de situaciones jurídicas individuales. Por lo que se comprende la necesidad de que sea comunicado y dado a conocer a las personas particularmente interesadas en sus efectos, para que pueda tener eficacia.

De aquí se desprende que la notificación de los actos administrativos resulta un requisito sine qua non para su eficacia.

En lo relativo a su publicación, vemos que ésta corresponde a los actos de carácter general, o sea para aquéllos que tengan por destinatario una pluralidad indeterminada de sujetos; pero creo que no existe impedimento para que algunos actos administrativos llamados por la doctrina "actos especiales o concretos", productores de efectos jurídicos individuales, se publiquen.

Hemos de recordar que dentro de la posición adoptada, se excluye del concepto "acto administrativo" al reglamento, por las razones ya apuntadas.

Ahora bien, considero que lo único que la administración no le es lícito, es suplir la notificación, en los casos en que sea obligatoria, con la publicación.

Por otra parte, es de hacerse notar que las normas especiales establecidas en el campo del Derecho procesal

para la notificación, se siguen casi en su integridad en el Derecho administrativo.

Fernando Carrido Falla nos dice, que puede afirmarse que la notificación de los actos administrativos es una de las materias en que nuestro Derecho administrativo positivo se encuentra, desde hace tiempo, más evolucionado.

Haciendo historia el eminente tratadista expone, "que el fundamento legal de la obligación de notificar se encontraba ya en la base XI del artículo 2º de la Ley de Bases de Procedimientos Administrativo de 19 de octubre de 1889. - Esta ley admitía tres sistemas para realizar la notificación: Notificación personal, notificación por cédula y notificación por edictos. Pero la administración no podía elegir discrecionalmente entre ellos, sino que había de intentar la notificación precisamente de acuerdo con el orden en que han sido enumerados. Más recientemente nuestro derecho vino a admitir el sistema de notificación por correo." (82)

Luego al referirse el autor en cuestión a la Nueva Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, que regula de talladamente esta materia, nos dice que "del artículo 80 se desprende que continúan en vigor los tres sistemas subsidiarios de notificación, aunque con la peculiaridad de que al admitirse como forma ordinaria de la notificación personal el oficio, carta, telegrama o cualquier otro medio que permita tener constancia de la recepción, de la fecha y de la identidad del acto notificado." (83)

Francisco López Nieto y Mallo define a la notificación de la siguiente manera: "Es el acto formal del órgano, destinado a comunicar a los interesados, o a cualquier perso-

'na a quien se refiera una resolución administrativa o un escrito de un particular que una resolución mande comunicar." (84).

Y agrega "que la notificación tiene en el procedimiento gran importancia, pues por ella y desde ella se producen los efectos del acto que se comunica". (85)

Jesús González Pérez habla de actos de comunicación, definiéndolos de la manera siguiente: "Son los que tienen por objeto transmitir a alguna persona algo que ella debe conocer o deba hacersele conocer para el mejor desarrollo del proceso". (86)

Sujetos en la Notificación.

Activo.- "Las notificaciones serán practicadas -- por los auxiliares del que juzga en un caso en particular". - (87)

Lógicamente, la notificación ha de ordenarse por el órgano competente de la administración o con funciones administrativas, como condición inexcusable para no incurrir en el vicio de incompetencia, con su repercusión en la eficacia del acto notificado.

Pasivo.- "En este caso corresponde efectuar la notificación a los interesados, siendo éstos, aquellas personas que sean parte o aquéllas a quienes pueda parar perjuicio un acto. Si las partes estuvieran representadas por abogado o procurador, la notificación se hará a éste." (88)

Es preciso distinguir el sujeto destinatario y el

'sujeto receptor. El primero, es realmente el sujeto interesado en la notificación, bien por haber sido parte en el expediente administrativo, bien porque tenga interés en las consecuencias del acto; el segundo, puede ostentar diversa situación jurídica, según la naturaleza de sus relaciones con el interesado.

Al hablarse de interesado, no se limita a los -- que han sido parte en el expediente, sin embargo, en relación a terceros los actos no producen sus efectos hasta que son notificados por cualquiera de los procedimientos establecidos legalmente. Siendo una prudente medida de la administración, la que aconseja que se formule notificación a todos aquéllos que puedan resultar afectados por la resolución.

Desde luego es necesario apuntar que la notificación debe contener el texto íntegro, literal del acto que -- se notifica, requisito éste que resulta obvio.

Por lo que hace al lugar de la notificación el -- tratadista Jesús González Pérez nos dice que, en este caso, -- se puede establecer varios supuestos, los que transcribo literalmente a continuación:

a.- Si comparecen personalmente los interesados -- al local del tribunal, ahí mismo se les hace saber el contenido de la notificación.

b.- No compareciendo oportunamente, se harán en -- el domicilio de la persona que deba ser notificada, a cuyo -- fin se designará en el primer escrito que se presente". (89)

En cuanto al tiempo en que deban llevarse a cabo

las notificaciones, el tratadista que nos ocupa, expresa "que deberán efectuarse en el mismo día de su fecha, y no siendo - posible, en el siguiente". (90)

En lo que toca a la forma de llevarse a cabo la - notificación, González Pérez menciona "que esta variará, se- - gún fuere hallado o no en su domicilio la persona a la que de - ba hacerse la notificación. Así en el primer caso, estamos - ante una notificación personal; y en el segundo supuesto ante la notificación por cédula." (91)

Respecto a la notificación personal, el propio - tratadista enuncia que se practicará de la manera siguiente: "Se leerá íntegramente la providencia a la persona a quien - se haga, dándole en el acto copia literal de ella, firmada - por el actuario, aunque no la pida, expresando el negocio a que se refiere. De lo uno y de lo otro deberá hacerse expresión en la diligencia. Las notificaciones se firmarán por - el actuario y por la persona a quien se hiciere. Si éste no supiere o no pudiere firmar, lo hará a su ruego un testigo. Si no quisiere firmar o presentar testigo que lo haga por -- ella, en su caso, firmarán dos testigos requeridos al efecto por el actuario. Estos testigos no podrán negarse a ello, - bajo multa." (92)

La notificación por cédula se lleva a efecto de la manera siguiente, según lo anota el autor que hemos venido tratando: "cuando sea conocido el domicilio del que deba ser notificado, si la primera diligencia en busca no fuere - hallado en su habitación, cualquiera que sea la causa y el - tiempo de la ausencia, se lo hará la notificación por cédula, en el mismo acto y sin necesidad de mandato judicial". (93)

Apunta González Pérez otro medio de comunicación

'en el Derecho Administrativo, para el caso de desconocerse el domicilio del interesado, diciéndonos al respecto, "que se -- trata en este caso de la notificación por edictos, la que debe sujetarse a los siguientes requisitos: 1.- Que no conste el domicilio de la persona que deba ser notificada, o por haber mudado de habitación se ignore su paradero; 2.- Que el órgano jurisdiccional mande se lleve a cabo esta forma de notificación". (94)

Asimismo el autor que nos ocupa enuncia como medios de comunicación a la citación, el requerimiento y el emplazamiento, formas estas que en sí, no varían en su contenido y manera de efectuarse en lo que ha sido señalado por el Derecho adjetivo privado.

Cuando iniciamos el estudio del elemento formal - del acto administrativo, definíamos la forma en sentido am--- plio, incluíamos en ella no sólo el medio de producción y exteriorización de la declaración de voluntad, sino, también, - los demás requisitos que en cada caso hayan de acompañar o seguir a la emisión de esa declaración. Entre estos extremos, posteriores la plasmación de la voluntad administrativa, destaca la comunicación de ésta a los interesados. Ella constituye, desde el punto de vista teórico, un elemento fundamental para la seguridad jurídica, y, desde el punto de vista -- práctico, una *conditio iuris*, de cuya realización depende la eficacia del acto.

En el caso de los actos normativos, la comunicación se efectúa mediante la publicación; en el de los actos - no normativos, a través de su notificación a los interesados (considerando como tales a quienes afecte el acto, como titulares de derechos o intereses legítimos; a los que ostenten -

derechos que puedan resultar directamente afectados por la decisión; y, a aquéllos cuyos interesados legítimos, personales o directos puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva).

De lo expuesto se desprende la naturaleza de la notificación: ésta, no forma parte del acto sino que le sigue, es ulterior a su perfección. Por ello, el acto tiene vida jurídica independiente de la que cause la notificación. Así la notificación puede afectar a la vinculación o sujeción del administrato al acto, más no a la existencia d éste.

La notificación es un nuevo acto, y su función es doble; de una parte constituye una condición jurídica para la eficacia de los actos administrativos o de las resoluciones administrativas. De otra, actúa como presupuesto para que -- transcurran los plazos de impugnación del acto notificado.

Dada la importancia de ambas funciones conviene dejar sentar con claridad los supuestos en que la notificación es obligatoria y los requisitos con que se han de efectuar; el Derecho positivo en este sentido se ha pronunciado conforme a las exigencias de la lógica al disponer que se notificarán a los interesados todas las resoluciones que afectan a su derecho o intereses. La expresión, como se ve, es lo suficientemente amplia como para que la esfera jurídica de los administrados, se considere en este terreno íntegramente salvaguardada. Sobre todo, teniendo en cuenta la extensión del concepto de interesado.

En cuanto a los requisitos de la notificación he de señalarlos divididos en tres clases.

Primeros; Requisitos Subjetivos, en donde el sujeto activo de la notificación en este caso, es el Órgano que dictó el acto. En cuanto al sujeto pasivo lo podemos identificar con el destinatario, o los interesados en dicho acto.

Segundos; Requisitos Objetivos, en estos la notificación deberá contener el texto íntegro del acto, la indicación de que el acto o la resolución ha sido emitida por un Órgano competente.

Terceros; Requisitos de Actividad. En cuanto al lugar, las notificaciones se dirigirán, en todo caso, al domicilio del interesado o al lugar señalado por éste para las notificaciones. Por lo que hace al tiempo, toda resolución se practicará en el plazo máximo señalado por la ley, contado a partir de la resolución o acto que se notifique. Y por último, en lo relativo a la forma, éstas se realizarán por cualquier medio legal que permita tener constancia de la recepción de la notificación, de la fecha en que fue hecha, y, de la identidad del acto notificado. De no hallarse presente el interesado en el momento de entregarse la notificación, podrá hacerse cargo de la misma cualquier persona que se encuentre en el domicilio y a falta de ésta con el vecino más cercano, haciéndose constar desde luego esta circunstancia.

B.- DERECHO FISCAL

La notificación en el Derecho Fiscal se presenta al igual que en todas las ramas del Derecho, como una conditio iuris; o sea que de la realización de ésta, depende la eficacia que pueda tener un acto o una resolución.

Hemos realizado el estudio de la notificación en el Derecho Fiscal, con base en el Código Fiscal de la Federación, que para tal efecto lo hace regulando lo que se conoce como fase oficiosa y fase contenciosa del procedimiento tributario. Apareciendo en ambas la figura de la notificación, en forma inexcusable, para el logro del contacto entre sujetos - del procedimiento.

Al hablar de sujetos en el procedimiento tributario, es necesario aclarar quiénes son éstos, lo cual va a servirnos de base para determinar quiénes son las partes en la notificación.

La relación jurídica tributaria es el vínculo que se establece entre dos sujetos: uno activo y otro pasivo.

Se puede considerar como sujeto activo, a aquél - que tiene el derecho y la obligación de exigir el pago de --- tributos. Dentro de la organización del Estado mexicano, los sujetos activos son la Federación, los Estados como entidades tributarias soberanas, y el Municipio como entidad política - con soberanía tributaria subordinada.

Luego entonces podemos afirmar en principio, que la Federación, Estados y Municipios, (a través de sus autoridades fiscales) son los sujetos de donde parte la notificación.

Ahora bien, por sujeto pasivo de la relación tributaria, entendemos que es la persona que legalmente tiene la obligación de pagar el tributo. Pudiendo recaer dicho carácter en:

1.- Una persona física.

2.- Una persona moral privada.

3.- Los establecimientos públicos, y en general los organismos públicos con funciones descentralizadas del Estado, pero con personalidad jurídica propia, vgr. Petróleos - Mexicanos, Ferrocarriles Nacionales de México, Instituto Mexicano del Seguro Social, etc.

4.- La Federación, los Estados y los Municipios.- A este respecto consideramos necesario aclarar este punto, -- con el objeto de saber cuando pueden ser sujetos pasivos de la relación tributaria las entidades públicas; para esto debemos tener en cuenta el problema de la personalidad del Estado. Ya la legislación y la jurisprudencia mexicana aceptan la tesis de la doble personalidad del Estado, al decir que el fisco local, cuando hereda, está sujeto al impuesto de herencia y legados (derogada), porque no hereda como entidad pública sino como persona de derecho privado. Estas actividades de las entidades públicas son gravadas por razones de contabilidad, para conocer la situación financiera exacta de dichas empresas y en algunas ocasiones para evitar que las empresas del Estado puedan competir con ventaja, con las empresas particulares que sí pagan el impuesto.

En el caso de los impuestos pagados por los Estados y Municipios considerándose como entidades públicas se puede aplicar el artículo 131 de la Ley General del Timbre, -

que ordena el pago sobre todo entero que se haga por impuestos o derechos a una entidad local o municipio; dicho impuesto es normalmente del 15%, de manera que el acusante paga su adeudo principal y además un 15% de contribución federal, pero cuando se trata de multas u otro pago que no tiene como origen un impuesto o derecho, entonces dentro de la cantidad que se paga se considera incluida la contribución federal (art. - 132); en estos casos la contribución es a cargo no del particular, sino del Estado o Municipio y éste es así sujeto del impuesto. Además el artículo 134 establece que los Estados, -- los territorios, el Departamento del Distrito Federal y los - Municipios, serán responsables y deberán reintegrar a la Fede ración la contribución federal que sus funcionarios y empleados mencionados en el artículo anterior defrauden u omitan - de pagar. Así que como estas entidades están obligadas a pagar la contribución federal ya que son responsables de los ac tos de sus funcionarios y empleados, adquieren por esta cau-- sa el carácter de deudores del crédito fiscal, es decir, de - sujetos pasivos.

Una vez, que hemos dejado claramente establecido quiénes son las partes en el procedimiento tributario, hemos de examinar como opera la información en el proceso. Al ha-- blarnos de ello el Dr. Humberto Briseño Sierra, lo hace refiriéndose a la notificación, citación, emplazamiento y requeri miento, y nos dice que "estos han sido estudiados como medios o modos de comunicación de los tribunales, litigantes o inter sados en el proceso. Sin embargo tales medios no son siem--- pre necesarios, es la comunicación, contacto directo e inme-- diato, que puede lograrse sin utilizar los anteriores, la for ma más empleada. Pero si se eliminan las investigaciones de parte, que surgen cuando acuden a enterarse sin ser llamadas, la clasificación tradicional comienza por las notificaciones

a las que se vinculan las citaciones, los emplazamientos y -- los requerimientos". (95)

El Dr. Briseño dice que las resoluciones son, en principio, el objeto de las informaciones, y agrega, que hay otras materias que se dan a conocer y no son determinaciones del juzgador exponiendo, como ejemplo, las citaciones de los actuarios. A continuación enuncia hay determinaciones que no se dan a conocer y producen efectos implícitamente, como las que lleva a cabo el mismo actuario, para notificar a los interesados en el lugar en que los encuentre. Concluye en forma primaria el Dr. Briseño, que las comunicaciones con sentido - informativo, las investigaciones de parte con el mismo propósito y las notificaciones de sus pretensiones, peticiones e inquisiciones, son casos en los que el objeto no es una resolución judicial. Como tampoco lo son las comunicaciones de - sentido informativo y de prestación que realizan los auxiliares como secretarios y actuarios, peritos y testigos. Por - eso define a la notificación como "La transmisión de una noticia o como el contacto entre sujetos del procedimiento a través del informe judicial". (96)

Respecto a la citación nos dice, "que es el llama miento a comparecer dentro de un término, o sea en un día y - hora determinados". (97)

Toca ahora, ocuparnos de la forma como se realiza la notificación en el procedimiento tributario en sus fases - oficiosa y contenciosa, tal y como nos la presenta el Código Fiscal de la Federación.

Pero antes, es conveniente señalar lo que se en- tiende por ambas fases.

La fase Oficiosa del procedimiento tributario, se determina en los trámites que hace el particular con una autoridad administrativa (que puede ser la Secretaría de Hacienda o alguna de sus dependencias) a fin de obtener una resolución o acuerdo administrativo.

Una vez dictada esa resolución, con carácter definitivo; si ésta perjudica al particular, entonces éste, puede impugnarla en un juicio fiscal (que viene a ser la fase Contenciosa) que se tramita ante un Tribunal de derecho (Tribunal Fiscal de la Federación), que es quien determina por medio de un procedimiento legal establecido.

La fase Contenciosa del procedimiento tributario, es el conjunto de actividades que desarrollan, por una parte la actora, para impugnar el acuerdo o la resolución administrativa que le perjudica, y, por la otra, la autoridad administrativa que dictó la resolución, con el propósito de defenderla.

A.- Por lo que hace a la fase oficiosa, es menester en primer lugar analizar la manera como opera la figura jurídica de la representación de las personas físicas y morales ante las autoridades fiscales. Al respecto el artículo 97 del Código Fiscal, nos dice que ésta se acreditará en los términos de la Legislación común; agregando que en ningún trámite administrativo se admitirá la gestión de negocios. Por otra parte aclara en los que respecta a la autorización para recibir notificaciones, diciéndonos que esta autorización no faculta al autorizado para interponer recursos administrativos ni juicios ante el Tribunal Fiscal.

En este precepto se expresa el principio de que -

en los trámites administrativos no se haya la gestión de negocios. Asimismo se señala expresamente que la autorización para recibir notificaciones no faculta al autorizado para interponer recursos o iniciar juicios, a fin de evitar confusiones al respecto en la defensa de los intereses de los particulares.

Dice el artículo 98 del ordenamiento fiscal que - las notificaciones de los citatorios, emplazamientos, solicitudes de informes o documentos y las de acuerdos administrativos que puedan ser recurridos, se harán:

I.- Personalmente;

II.- Mediante oficio entregado por mensajero o por correo certificado con acuse de recibo;

III.- Por edictos, únicamente en caso de que la persona a quien deba notificarse haya desaparecido, se ignore su domicilio o se encuentre en el extranjero sin haber dejado representante legal acreditado ante las autoridades fiscales.

O sea que se establecen como formas de llevar a cabo las notificaciones:

1.- Personalmente,

2.- Por oficio,

3.- Por correo certificado con acuse de recibo, y

4.- Por edictos.

Quedando abierta la posibilidad de notificar por medio de oficio o telegrama, cuando se trate de acuerdos diferentes a los señalados inicialmente, según lo estipula el artículo 99 del Código Fiscal.

A continuación el mismo Código nos explica cómo han de efectuarse estos medios de comunicación. Así cuando habla en el artículo 100 de las notificaciones personales, dice, que éstas se harán en el último domicilio señalado ante las autoridades fiscales en el procedimiento administrativo de que se trate; y a falta de este señalamiento se estará a las reglas del artículo 15.

Tratándose de personas físicas se sigue el siguiente orden: primero, en la casa que habiten, a falta de ésta, en el lugar en que habitualmente realicen actividades o tengan bienes que den lugar a obligaciones fiscales, en todo lo que se relacione con éstas. Y a falta de los sitios indicados el lugar en el que se encuentren.

Respecto de las personas morales las reglas a seguir son las que a continuación enuncio: primero el lugar en donde está establecida la administración principal del negocio; en su defecto, en el lugar en donde se encuentre el principal establecimiento. A falta de los anteriores, el lugar en que se hubiere realizado el hecho generador de la obligación fiscal.

Si se trata de sucursales o agencias, de negociaciones extranjeras, el lugar donde se establezcan; pero si varias dependen de una misma negociación, deberán señalar a una de ellas para que haga las veces de casa matriz y, de no haberlo en un plazo de quince días a partir de la fecha en que presenten su aviso de iniciación de operaciones, lo hará la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Ahora, en el supuesto de tratarse de personas físicas o morales, residentes en el extranjero, que realicen ac

tividades gravadas en el país a través de representantes, se considerará como su domicilio el del representante.

Como puede observarse, todas estas reglas que el legislador establece en el cuerpo del Código Fiscal, hace posible salvar todos los obstáculos que puedan presentarse en la notificación, ya que cubre de una manera general todas las hipótesis.

Tratándose de notificaciones por medio de Oficio, éstas se harán, dice el Código Fiscal en el artículo 101, en el domicilio que el interesado haya señalado para el efecto - al iniciarse alguna instancia, y sólo por lo que toca al trámite de ésta. Bastará para considerar que se ha señalado domicilio para recibir notificaciones en instancias administrativas, el que la dirección del interesado aparezca impresa en la promoción respectiva. A falta de domicilio designado se tendrá en cuenta el que resulte de las disposiciones fiscales.

Vuelve a operar el conjunto de reglas supletorias para estos casos, establecidas en el artículo 15 del ordenamiento que estamos examinando.

Siguiendo el Código Fiscal en lo relativo a las notificaciones por edictos, en el artículo 102 establece, que éstas se realizarán haciendo publicaciones que contendrán un resumen de las resoluciones por notificar; dichas publicaciones deberán efectuarse por tres días consecutivos en el Diario Oficial de la Federación y en uno de los periódicos de mayor circulación en la República.

La notificaciones surtirán sus efectos el día siguiente hábil al que fueren hechas o al de la última publicación

ción, en el caso de las notificaciones por edictos. (art. --- 103).

Cuando los interesados o representantes legales - manifiesten conocer un acuerdo, surtirá efectos de notificación en forma, desde la fecha en que se manifieste haber tenido conocimiento, siempre y cuando esta manifestación sea anterior a la fecha en que debiera surtir sus efectos la notificación. (artículo 104).

Cuando se computan los términos fijados en días - por las disposiciones generales o por las autoridades fiscales, solamente se tomarán en cuenta para tales efectos los -- días hábiles. Considerándose como días hábiles, solamente - aquéllos en que se encuentren abiertas al público las oficinas fiscales federales durante el horario normal; especificándose que el hecho de que se encuentre personal de guardia en los días inhábiles o fuera del horario normal o, cuando se - suspendan las labores, no querrá decir con estos hechos que - se habilitan dichos días.

Por otra parte, solamente las autoridades fiscales -- podrán habilitar horas o días inhábiles cuando se trate - de practicar determinadas actuaciones o para recibir pagos - siempre y cuando se acuerde por escrito. .

Sin embargo, cuando se trate de términos fijados por periodos y aquéllos en que se señale una fecha determinada para su extinción, entonces sí se comprenderán los días in hábiles. Pero cuando las leyes o resoluciones señalen una fe cha para la iniciación de los términos, éstos se computarán - a partir del día siguiente hábil al en que surta sus efectos la notificación o en que se realicen los hechos o las circuns

tancias que las disposiciones legales o resoluciones administrativas prevengan. (artículos 105, 106 y 107 del Código Fiscal).

En la fase contenciosa del procedimiento tributario, Las resoluciones de las autoridades Fiscales o los actos por realizarse de los órganos fiscales de la Secretaría de Hacienda deben hacerse del conocimiento a los particulares que deben cumplir con las primeras o ejecutar las segundas, conocimiento que se efectúa por medio de la notificación correspondiente, la que debe llenar previamente los requisitos que establece el Código Fiscal, para el efecto de no viciar de ilegalidad el procedimiento.

Estas notificaciones pueden hacerse según el Código Fiscal de las siguientes maneras:

- 1.- Personalmente.
- 2.- Por medio de oficio.
- 3.- Por telégrafo.
- 4.- Por correo certificado con acuse de recibo.
- 5.- Por lista.

Se observa que en esta fase del procedimiento, el legislador del nuevo Código en vigor omite una forma sumamente importante de la notificación. Esta forma omitida es el de la notificación por medio de Edictos, los que usualmente se publican tres veces en el Diario Oficial de la Federación, y además en algún periódico de gran circulación. Asimismo queremos hacer notar que este tipo de notificación aún sigue siendo usado en la fase oficiosa.

El Código Fiscal indica que las notificaciones no sólo deben hacerse a las partes, a los particulares, sino también a las autoridades fiscales; las que generalmente se efectúan por medio de oficio y por la vía telegráfica.

A los particulares la regla es que la notificación se haga personalmente, en la forma señalada por el Código Federal de Procedimientos Civiles; o por correo certificado con acuse de recibo, cuando se trate de alguna de las resoluciones: que se indican en la fracción segunda del artículo 176 del Código Fiscal, siendo éstas las siguientes:

La que admita o deseche alguna demanda.

La que admita o deseche algún recurso.

La que señale día para la audiencia.

La que tenga por contestada la demanda, cuando se impugne una negativa ficta o el actor no conozca los fundamentos de la resolución sino hasta que se conteste la demanda. En este caso se acompañará copia de la contestación a la resolución que se notifica.

La de sobreseimiento y la sentencia.

La que manda citar a un tercero.

El requerimiento de un acto a la parte que deba cumplirlo; y en cualquier caso urgente, si así lo ordena el Tribunal.

Ahora bien, fuera de los actos que han sido señalados, las notificaciones se harán personalmente en el Tribunal a los particulares, siempre y cuando se presenten dentro de las veinticuatro horas siguientes a la que se haya dictado la resolución. Pero si no se presentaren con oportunidad los particulares en el Tribunal, entonces serán notificados por -

medio de lista autorizada la que se fijará en un sitio visible del Tribunal.

La lista como medio de comunicación debe reunir - los siguientes requisitos: contener el nombre de la persona a quien se notifique, el número del expediente y una síntesis de la parte dispositiva de la resolución correspondiente.

Toda resolución debe notificarse, a más tardar, - el segundo día a aquél en que el expediente haya sido turnado al actuario para ese efecto y se asentará la razón respectiva a continuación de la misma resolución.

Al actuario que no cumpla con esta obligación se le impondrá una multa de diez a cincuenta pesos y será destituido, sin responsabilidad para el Estado, en caso de reincidencia. (art. 175 del Código Fiscal).

El artículo anterior contiene dos reglas; una que se refiere a la obligación de notificar un tiempo dado, y la otra para procurar la eficacia de las notificaciones, de donde se infiere una responsabilidad al actuario que no cumpla - con su obligación, pudiendo redundar en una sanción económica y en caso de reincidencia hasta en la destitución del cargo.

Si se hace una notificación es para dar a conocer una resolución que debe cumplirse o bien para ejecutar un acto y como para el cumplimiento de una resolución por regla -- general se señala un término, debe saberse por esa razón cuando empieza a surtir sus efectos dicha notificación.

El Código Fiscal señala en su artículo 179 que -- las notificaciones surtirán sus efectos al día hábil siguiente

te al en que se haya hecho la notificación personal o entregado el oficio que contenga copia de la resolución que se notifica, o fijado la lista respectiva.

Así, determinada la fecha en la cual la notificación surta sus efectos resta saber cómo deben computarse los términos. Por regla general los términos empiezan a correr a partir del día siguiente a aquél en que surtan sus efectos la notificación; siendo improrrogables y además se incluirá en ellos el día del vencimiento. Cuando el plazo se fija en años, meses, quincenas o docenas no se descuentan los días inhábiles, sino que el cómputo se realiza de fecha a fecha por días naturales.

Estimo conveniente describir el procedimiento más o menos uniforme que en la práctica siguen los actuarios de cada una de las salas del Tribunal en materia de notificaciones, actúan en igual manera en las resoluciones pronunciadas por el Presidente del tribunal y por el Pleno, es el siguiente:

En las notificaciones que van hacerse personalmente, se hacen las copias necesarias que son rubricadas por el secretario; y no se hacen copias de las resoluciones que van a notificarse por lista.

Todos los expedientes en que las resoluciones --- sean dictadas se turnan al actuario; y él separa los que requieren notificación por lista y los que la requieren por oficio a fin de que, respecto de las primeras, se haga la lista autorizada que se fijará en lugar visible, y en cuanto a los segundos, se hagan con sus respectivas copias los oficios a los que habrán de acompañar a la resolución a notificar.

Hechas estas operaciones, asienta en autos la razón de notificación en la forma correspondiente.

Los expedientes en los cuales la notificación se hizo por lista se turnan desde luego a la sección de archivo de cada sala, disponibles para ulterior trámite.

De los expedientes en los que la notificación es por oficio, se separan dos grupos: Uno, de los que van dirigidos a las autoridades residentes en la ciudad de México, la determinación de cuyo perímetro queda al criterio de cada actuario; segundo, de los que van dirigidos a autoridades foráneas con relación a tal perímetro, más los dirigidos a quienes no son autoridades del lugar de su residencia.

El actuario, si estima prudente con el auxilio de un empleado del Tribunal, se traslada para hacer entrega de los oficios al lugar de su destino y recaba en la copia respectiva acuse de recibo con su fecha. (Este procedimiento para los oficios del primer grupo que mencionamos).

El actuario para hacer entrega de los oficios del segundo grupo a la agencia de correos para su despacho, sella las copias correspondientes para constancia de tal despacho y conservando la relación de las piezas concentradas.

Las copias de los oficios en que consta la entrega directa a la autoridad destinataria o a la agencia mencionada, se agrega a sus expedientes y posteriormente se turnan a la sección de archivo de cada Sala.

Este procedimiento ha cobrado fuerza de costumbre no sólo por la facilidad, sino por la eficacia que se pone --

de manifiesto en el hecho de que es excepcional que se hubie-
re reclamado la nulidad de las notificaciones.

III.- LEGISLACION

No encontramos variantes en la legislación administrativa en materia de notificaciones, pues lo expuesto por el Derecho Procesal Civil al respecto es sumamente amplio, lo que viene a servir de base a todos los demás ordenamientos Jurídicos; empleándose por estos las formas de comunicación que más se adecuen a la materia objeto de la ley.

Finalmente, con la intención de no redundar en -- exceso y para no pasar por alto lo que se señala en la legislación administrativa, he de examinar brevemente varias leyes que en sus disposiciones hagan referencia a la notificación.

La Ley Minera en su artículo 106 señala que las - notificaciones a los solicitantes y concesionarios se les harán por correo certificado con acuse de recibo en el domicilio señalado por ellos al efecto o bien en la tabla de avisos de la Agencia de Minería correspondiente; indicándose asimismo qué, cuando se hagan por correo certificado surten sus --- efectos, al día siguiente de la fecha de su entrega en el domicilio señalado, y las que se hagan en la tabla de avisos de la Agencia de Minería, a los cinco días de su publicación.

La Ley de Propiedad Industrial al hablarnos del - procedimiento para dictar las declaraciones administrativas, nos dice en el artículo 230, que una vez que han sido satisfechos los requisitos para solicitar una declaración administrativa, entonces se hará del conocimiento del propietario de la patente, de la marca, o del aviso comercial registrado, o del presunto invasor, falsificador, imitador o usuario ilegal, la solicitud presentada, enviándose copia de la misma al domicilio que tenga señalado en el expediente, y, en su defecto, al

que designe el promovente, y fijándose un plazo, de acuerdo - con la naturaleza del asunto y con la distancia de la pobla-- ción en que resida, para que ocurra por sí o por medio de apo-- derado debidamente acreditado, a enterarse de los comprobantes en que se pretende fundar la nulidad del registro hecho - en su favor, o la solicitud de declaración formulada en su -- contra; dentro de un plazo de quince días deberá presentar -- por escrito, las objeciones u observaciones que considere per-- tinentes, y también estará obligado a informar de sus cambios de domicilio y la persona a la que ha de notificarse la decla-- ración administrativa.

Como se puede observar, se siguen las normas gene-- rales que ha fijado la legislación procesal civil en vigor.

Ahora bien, en caso de que se hubiese cambiado el domicilio originalmente señalado, sin haber dado aviso a la - Secretaría de Industria y Comercio para agregarse al expedien-- te respectivo, entonces nos indica el artículo 231, que la no-- tificación podrá hacerse por medio de la publicación en la -- "Gaceta de la Propiedad Industrial".

Se observa asimismo, cómo esta ley sigue la forma en que se lleva a cabo una notificación en el Derecho Proce-- sal Civil cuando se desconoce el domicilio de la persona a -- quien deba comunicarse una resolución.

Luego, en el artículo 238 se establece como norma general, que las resoluciones administrativas que se publi-- quen en la "Gaceta de la Propiedad Industrial" surtirán los - efectos de la notificación.

De todo lo anterior, se desprende que en materia - de propiedad industrial existen dos medios de comunicación --

que La Secretaría de Industria y Comercio utiliza para hacer saber sus declaraciones o resoluciones a los destinatarios de las mismas; siendo éstos, los siguientes: A través de correo certificado con acuse de recibo y la publicación en la "Gaceta de la Propiedad Industrial".

El Reglamento de la Ley de Petróleo en su artículo 123, se establece como norma general que las concesiones que se otorguen de acuerdo con el presente reglamento deberán publicarse en el "Boletín de Petróleo" a costa del interesado, y de oficio en el Diario Oficial de la Federación.

IV.- JURISPRUDENCIA

Consideramos importante incluir la jurisprudencia pronunciada tanto por nuestro más alto Tribunal, como la del Tribunal Fiscal de la Federación; ya que a través de ella, conocemos cuáles han sido los diversos criterios sostenidos respecto a la notificación en general.

A.- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

Notificación.- Cuando no es inminente.- No es - - aceptable el criterio de que, dictado un acuerdo, su notificación al interesado es inminente, porque esta inminencia es relativa, en cuanto que puede omitirse la notificación.

Amparo en revisión 4661/63. Enrique Cota Morales.- Resuelto el 21 de noviembre de 1963.

Notificación.- La disposición que no sea de observancia general, publicada en el Diario Oficial, no surte efecto de notificación.- Si bien es cierto que el artículo 3º del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales, aplicable a asuntos del orden federal, por disposición expresa del artículo 1º, consigna que las leyes, reglamentos, circulares o cualquiera otras disposiciones de observancia general obligan y surgen sus efectos tres días después de su publicación en el periódico oficial.

Amparo en Revisión 7438/61.- Resuelto el 17 de julio de 1963.

Notificación mal hecha.- Su reposición.- Si el --partamento del Distrito Federal, no obstante haber señalado --la parte actora domicilio para oír notificaciones, la hizo en

el predio que se encuentra rentado y con la inquilina que lo ocupa, aplicó el artículo 746 Fracción primera de la Ley de Hacienda del Distrito Federal, indebidamente, y violó lo dispuesto por el artículo 28 del mismo ordenamiento, que establece que cuando se cobre un crédito fiscal la primera vez, la notificación debe hacerse en forma personal o por correo certificado, lo cual debió hacer, ya que la propia autoridad tenía conocimiento del domicilio que señaló para tal efecto la parte actora, por lo que debe confirmarse la sentencia que declara la nulidad de la resolución impugnada para ese efecto.- Revisión Fiscal 98/1958.- Resuelta el 9 de julio de 1958.

Notificaciones, nulidad de las.- En virtud de -- que al acudir ante el Departamento de Tránsito Federal, a propósito de la reclamación presentada en su contra, la quejosa señaló domicilio para oír notificaciones, el juez a quo debió estimar, atento lo establecido por los artículos 305, 307 y - 310 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que la notificación de la resolución pronunciada al respecto, hecha a la citada quejosa en un domicilio distinto al señalado por ella, resulta incorrecta y debió ser nulificada por la responsable, con base en el artículo 319 del mismo ordenamiento.

Amparo en Revisión.- 345/1961.- Resuelto el 20 de julio de 1961.

Notificaciones.- Es falso que el causante, promovente del juicio de nulidad, tenga la obligación de probar en qué fecha le fue notificada la resolución que combate en dicho juicio, pues la carga de la prueba incumbe "a quien afirma", esto es a quien invoca el hecho respectivo a su favor, - como es de explorado derecho; si la autoridad fiscal sostiene que dicha notificación se hizo a la actora en tiempo tan ante

rior al de la presentación de la demanda de nulidad, que ésta resulta extemporánea, es a la propia autoridad a quien corresponde probar la fecha de dicha notificación, y, de no hacerlo falta base a la Sala Fiscal sentenciadora para decretar el sobrestamiento con apoyo en la repetida extemporaneidad de la demanda de nulidad.

Revisión Fiscal 293/1955.- Resuelta el 20 de agosto de 1956.

Notificaciones Irregulares.- Si el quejoso se hace sabedor de la resolución pronunciada por la Dirección General de Aduanas y ocurre ante el Tribunal Fiscal de la Federación demandando la nulidad de la misma, dicho Tribunal viola el artículo 179 en relación con el 72 fracción quinta del Código Fiscal Federal, si desecha tal demanda arguyendo que no estaba notificada en forma oficial dicha resolución; puesto que si se hizo sabedor de dicha resolución es entonces cuando comienza a correr el término para la interposición de la demanda correspondiente.

Amparo en Revisión 6146/1956.- Resuelto el 24 de febrero de 1959.

Notificaciones Irregulares.- Si la persona notificada indebidamente, se manifiesta en juicio sabedora de la providencia, la notificación surtirá desde entonces sus efectos como si estuviera legalmente hecha.

Tesis No . 1083.

Notificación Personal en Juicio Fiscal.- El artículo 179 del Código Fiscal Federal establece que la demanda

deberá presentarse dentro de los quince días siguientes a --- aquél en que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada; de donde se concluye que, no habiéndose notificado la resolución en forma personal a la actora, como lo exige el artículo 28 de la Ley de Hacienda aplicable, la notificación efectuada, con persona distinta de la interesada y - sin facultades para representarla, no puede producir efectos en contra de aquella y, en consecuencia, tampoco puede servir de punto de partida al término legal para la presentación de la demanda respectiva.

Amparo en Revisión 3689/959.- Resuelta en agosto 20 de 1964.

Notificación Personal (Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal).- La notificación que se preten de hacer a un causante, carecerá de validez legal, si no se - ajusta a los requisitos que para las notificaciones de su cla se establezca la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, vigente en la época de la diligencia, puesto que, si aparece de la copia autógrafa del oficio de notificación, - en que se comunicó al causante la resolución en que se fijó, - por primera vez, un crédito fiscal a su cargo, que la citada notificación se entendió con un familiar del causante a quien se entregó el original del oficio, la notificación no se hizo personalmente al causante, así como tampoco se entregó el oficio a persona respecto de quien se hubiera demostrado en autos, que tenía capacidad legal para representarla, irregularidad que vicia el procedimiento relativo al grado de invalidar la notificación apuntada.

Amparo en Revisión 3689/959.- Resuelto en agosto 20 de 1964.

Validez de la Notificación Personal cuando se ha-

'ce en diverso domicilio.- Es legal la notificación que se hace en un domicilio que no es el señalado en la demanda por el reclamante si fue notificado personalmente, pues, aún administrándose que no se cumpla rigurosamente con el texto del artículo -- 307 del Código Federal de Procedimientos Civiles, sin embargo se realiza la finalidad conforme al espíritu que lo informa, - que no es otro que la de asegurar la certeza del conocimiento de la notificación por parte del interesado, cumpliéndose con la finalidad que se persigue con el precepto citado.

Amparo en Revisión 1757/63.

Notificaciones cuando no se encuentre el interesado. Como se desprende del artículo 116 del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, no es preciso que la notificación se haga únicamente al interesado para que se entienda como personal, sino que, cuando no se le encuentre, la ley autoriza a dejarle cédula.

Amparo Directo 645/962.- Resuelto el 31 de enero de 1964.

Notificación por Correo.- La circunstancia de que no se acostumbre exigir que las piezas postales certificadas se entreguen precisamente al destinatario o a su representante, no puede influir en la decisión del caso pues, para eludir la observancia de la ley, no puede alegarse costumbre, de uso o práctica en contrario, de conformidad con el artículo 10 del Código Civil, aplicable por disposición del artículo - 11, primer párrafo del Código Fiscal. Con arreglo al artículo 471 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, las piezas certificadas con acuse de recibo deben entregarse al destinatario o a su representante legal.

Tesis Jurisprudencial No. 1085.

Notificación por Correo Certificado.- El artículo 173 del Código Fiscal establece que la sentencia que pronuncie el Tribunal de la materia se notificará personalmente, en la forma que determina el Código Federal de Procedimientos Civiles, o bien por correo certificado con acuse de recibo. Ya se trate de la notificación personal o de la que se practique por correo certificado, en todo caso la resolución debe comunicarse a la parte misma, a su representante legal o a la persona expresamente facultada para el efecto. Ahora bien, de la tarjeta postal que obra en autos no se concluye en modo --alguno, que la correspondencia que contenía una copia del fallo de la Sala fiscal se haya entregado a una de las personas autorizadas para oír notificaciones.

Reclamación en la revisión fiscal 306/63.- Fallada el 13 de -noviembre de 1963.

B.- TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION

Hemos de apuntar ahora algunas de las tesis juris prudenciales más importantes en materia de notificaciones, -- pronunciadas por las salas y el pleno del Tribunal Fiscal de la Federación, con el objeto de documentar el presente trabajo.

Notificaciones.- Requisitos que deben llenar.- -

Con base en el artículo 27 de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, las notificaciones por las que se comunican resoluciones en que por primera vez se - fije un crédito fiscal o se confirmen, revoquen o modifiquen resoluciones anteriores, deberán hacerse, indistintamente, en forma personal o por correo certificado con acuse de recibo. Lo mismo se establece para las notificaciones que deban hacerse en el procedimiento de ejecución fiscal. Pero, en cual--- quier caso, la notificación deberá entenderse con la persona interesada o con su representante legal, pues de lo contrario, se dejaría al irregularmente notificado sin oportunidad de declarar, rechazar o impugnar la resolución.

Juicio 2732/64.- Sent. 2a. Sala de 22 de enero de 1965.- Po-
nente, Magistrado Rubén Aguirre Elguezabal.

Notificación del auto que da entrada a la deman-
da.- Al hacerse, se debe correr traslado de ella como de sus escritos aclaratorios, a efecto de que las autoridades deman-
dadas puedan apreciar los hechos y los fundamentos de derecho
expuestos e invocados en dichos escritos.

Exp. 6264/937.- Isaac Alonso Orozco Vs. Of. Fdral. de Hda. --

No. 2.- octubre de 1937.

Oportunidad de la demanda.- El plazo se computa a partir de la fecha de notificación de la resolución directamente impugnada.

Cuando se impugna una resolución administrativa, - el plazo establecido en el artículo 179 del Código Fiscal Federal para promover juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal Federal corre a partir de la fecha de notificación de esa resolución directamente impugnada, y no a partir de la fecha de notificación de la resolución que, a pesar de haber dado, o haber podido dar origen a un procedimiento oficioso o contencioso, no es la directamente combatida, aunque haya dado motivo. En consecuencia, si se impugna la resolución negativa ficta recaída a una instancia de devolución que se formuló -- por estimarse incorrecta una limitación de impuestos, el plazo para presentar la demanda se computa, no a partir de la resolución liquidatoria, sino a partir de la negativa ficta, aún cuando ha de tenerse en cuenta que el plazo para impugnar -- una resolución negativa ficta es indefinido, pues dura mientras el silencio de la autoridad persiste.

Juicio 2371/65.- Sent. de la 1a. Sala del 5 de oct. de 1965.- Ponente, Magistrada Dolores Heduan Virnés.

Procedimiento Administrativo de Ejecución según - la Ley de Hacienda del Distrito Federal.- Necesaria notificación previa del crédito.

De acuerdo con el artículo 27, fracción I, en relación con el artículo 28 de la Ley de Hacienda del Distrito

Federal, para que legalmente pueda procederse a ordenar la -- iniciación del procedimiento administrativo de ejecución, es menester que, previamente se haya notificado al interesado la resolución por la cual se finca un crédito en su contra.

Juicio 3942/64.- Sent. de la 2a. Sala.- 20 de enero de 1965.- Ponente, Magistrada Margarita Lomelí Cerezo.

Notificación.- Con independencia de los defectos de forma en que se hubiere practicado, la circunstancia de -- que el interesado se ostente sabedor de las resoluciones respectivas, hasta para que se purgue el vicio de la notificación, puesto que estuvo en condiciones de iniciar el juicio ante el Tribunal Fiscal dentro del término de ley.

Exp. 4963/938.- Antonio Aguilar vs. Oficina Federal de Hacienda en Pachuca, Hgo.- Méx., D. F., junio 3/939.

Notificación.- La notificación extemporánea de -- una resolución no afecta a la validez de la misma.

Exp. 6421/37.- Casa Rugarcía, S. A. vs. Junta Central Calificadora del Impuesto sobre la Renta.- Agosto 14/937.

Notificación Ilegal.- No es causa de nulidad de -- la resolución notificada.

No da base para declarar la nulidad, la argumentación de que la resolución es improcedente e ilegal por no haberse notificado al promovente en la forma y términos señalados por el artículo 27 de la Ley de Hacienda del Distrito Fe-

deral, ya que la legalidad o ilegalidad de una resolución no depende de su notificación, puesto que el único efecto que produce una falta de notificación, o una notificación ilegal, es la de que mientras el causante no se haga sabedor de la resolución, no le corre el término para impugnarlo.

Exp. 1031/62.- Pedro Miranda D.- 17 de junio de 1962.

Notificación Irregular, Violación de Procedimiento.

Tesis.- Si en un juicio promovido ante este Tribunal contra la resolución administrativa, si desecha una instancia por extemporanea, la sala sentenciadora tiene por cierto que fue irregular la notificación que sirvió de base para el desechamiento, lo que constituye una violación de procedimiento, debe limitarse a ordenar la reposición y abstenerse de abordar el fondo conforme a la jurisprudencia de 12 de junio de 1937.

Juicio 875/49.- Resuelto 15 de junio de 1966.

Anulación del Procedimiento equivale a petición de nulidad de Notificaciones.

En el caso de que un particular solicite la anulación del procedimiento seguido por la autoridad a fin de que ésta se ajuste a la ley, debe entenderse que el actor se refiere a los artículos 71, 72 y siguientes del Código Fiscal Federal, que regulan la forma y términos en que deben hacerse saber a los interesados las resoluciones que dicte la autoridad; por lo que ésta debe dar entrada al recurso y, no puede resolver que estuvo mal fundamentada la petición.

Juicio 4482/65.- Resol. de fecha 3 de febrero de 1966.
Ponente, Magistrado Francisco Xavier Cárdenas Durán.

Emplazamiento y Notificación.- Representación y do-
micilio para tales efectos.

No basta que una persona haga gestiones por otra -
para que se tenga por representante legal de ella; ni el ha-
cer esas gestiones entraña que las oficinas del gestor deban
reputarse domicilio de la persona en cuyo favor gestiona, an-
tes es menester atenerse a las disposiciones legales sobre el
domicilio y representación.

Juicio 1136/65.- Sent. de la 6a. Sala del 31 de agosto de --
1965.- Ponente Magistrado José Lelo de Larrea.

Notificación Personal.- Del Informe de labores del
Tribunal Fiscal de la Federación, rendido por su Presidente -
al terminar el año de 1966. Resoluciones plenarias de Quejas
interpuestas por violación de jurisprudencia.

La practicada por un actuario de este Tribunal en
el domicilio señalado por el actor, y entendida con persona -
de su familia, surte efectos; más aún, si el propio interesa-
do no promueve el incidente de nulidad previsto por el Código
Fiscal Federal, y se manifiesta sabedor de lo así notifica-
do.

Queja interpuesta en el juicio 2622/59, y resuelta en sesión
de 28 de septiembre de 1966.

Notificación Personal.- El artículo 71 del Código
Fiscal de la Federación se limita a establecerlas, pero sin

precisar la forma en que deban realizarse, por lo que con fundamento en el artículo 11 del propio ordenamiento cabe recurrir al Código Federal de Procedimientos Civiles y éste en su artículo 114, párrafo 2^a establece que si a la primera búsqueda no se encuentra al que debe ser notificado, se le dejará citatorio para hora fija del día siguiente, y al no esperar, se notificará por cédula, apercibiéndole de lo que hubiere lugar, por lo que, si el particular impugna como ilegal la notificación realizada toca a la autoridad fiscal comprobar que se satisficieron los requisitos indicados.

Exp. 3099/40.

Notificación hecha por Correo.- Debe tener por comprobada la notificación cuando ha transcurrido el plazo que, según las estadísticas que se lleven al efecto en los de comunicación. Se necesita para que la correspondencia llegue a su destino, por lo que no se requiere demostrar ese hecho que obre en autos el acuse de recibo respectivo, salvo los casos en que, el dar por hecha la notificación implique la pérdida de un derecho dentro del procedimiento, tales como aquéllos en que se desecha la demanda se manda corregir, etc., en los cuales siempre será necesario el acuse de recibo.

México, D. F., 6 de marzo de 1937.

Notificación. Para los efectos de considerar regular la notificación por Correo Certificado con Acuse de Recibo que autoriza la fracción II del artículo 173 del Código Fiscal, hasta que del acuse de recibo conste la pieza postal se entregó en el domicilio designado por la persona a quien se pretende notificar, sin que sea menester que se le entregue a ella personalmente o a quien está autorizado para reci-

bir notificaciones.

Juicio 2006/47 Tribunal Fiscal Federal.- Art. 173.

Notificación por Correo.- Si el causante niega haber recibido la comunicación correspondiente, el único medio para comprobar lo contrario, en el acuse de recibo correspondiente.

Jal. julio 13 de 1940.

Notificación por Correo Certificado.

Para acreditar la fecha de la misma, es menester exhibir ante el Tribunal Fiscal el acuse de recibo correspondiente, por lo que no basta al respecto la certificación que sobre el particular haga el jefe de la Oficina Federal de Hacienda respectiva.

Exp. 4506/938.- Noé Barán vs. Junta Central Calificadora del Impuesto sobre la Renta.- México, diciembre 3 de 1938.

Requerimiento.- Notificación por edictos cuando el domicilio es desconocido.-

Si se acredita que el domicilio del particular a quien se pretendía notificar es desconocido, el requerimiento de pago con el que se inicie el procedimiento de ejecución de be efectuarse mediante edictos de que trata el artículo 71 del Código Fiscal, los cuales deben publicarse consecutivamente tres veces en el Diario Oficial; y la omisión de tales requisitos, amerita la declaración de nulidad de la resolución que se hubiera pretendido fundar en ese deficiente procedi---

miento.

Juicio 5004/63.- Sent. de la 4a. Sala de 4 de octubre de ----
1965.- Ponente Magistrado Generoso Chapa Garza.

V.- CLASIFICACION DE LAS NOTIFICACIONES

De una manera general, hemos de tomar como base y de acuerdo con lo visto en este capítulo a la notificación en amplio sentido, para que de ahí desprender lo que se puede -- llamar una clasificación de los medios de comunicación.

I.- Clasificación que atiende a la naturaleza del Acto.

De acuerdo con este criterio, tenemos en primer -- término a la Publicación como medio para poner en conocimiento aquellos actos que producen efectos jurídicos generales, - como lo es en este caso el reglamento.

Y en contraposición al anterior, encontramos la -- otra forma, la notificación en este caso, para los actos que producen consecuencias jurídicas particulares, vgr. el acto - administrativo.

II.- Clasificación que atiende al Auxilio Judicial.

En este criterio encontramos tres formas clásicas para hacer posible la administración de justicia, cuando los órganos productores del acto se vean impedidos por sí a transmitir la noticia, por razones de límites de competencia.

1.- El Suplicatorio.- Que se inicia por el órgano de jerarquía inferior, hacia otro de jerarquía superior, solicitando el auxilio judicial.

2.- El exhorto.- Este medio de comunicación es -- usado por órganos del mismo rango jerárquico en el caso de -

que se vean impedidos a transmitir la noticia por cuestiones de competencia territorial.

3.- El Despacho.- Este se da cuando un Órgano de jerarquía superior se dirige a otro grado inferior, para que lleve a cabo la diligencia de notificación.

III.- Clasificación que atiende al objeto.

Dentro de ésta hemos de situar a los siguientes:

- 1.- La Notificación. (en estricto sentido).
- 2.- El Requerimiento.
- 3.- La Citación.

La Notificación tiene como finalidad, el poner en contacto a las partes en juicio, comunicándoles el contenido de una resolución. Estableciéndose como excepción a esta norma general que en materia civil y administrativa en donde en algunos casos no encontramos contención.

El requerimiento, es el acto de intimar, en virtud de una resolución, a una persona que haga o se abstenga de hacer alguna cosa.

La Citación, la que es usada para llamar a juicio a personas diferentes a las partes.

IV.- Clasificación que atiende a las formas de Notificación (en estricto sentido).

Esta clasificación por ser de carácter general, puede ser aplicable a cualquiera de las ramas del Derecho que

hemos examinado en apartados anteriores; siendo éstas, las siguientes:

- 1.- Personales.
- 2.- Publicadas en el Boletín Judicial.
- 3.- Por medio de Cédula.
- 4.- Por Edictos en los periódicos.
- 5.- Por Correo Certificado o por Telégrafo.
- 6.- Por Estrados.

El análisis de cada una de estas formas de notificación, ya ha sido expuesto en forma extensiva.

CUADRO GENERAL DE LA NOTIFICACION.

- I.- Que atiende a la naturaleza del acto.
 - 1.- La Publicación.
 - 2.- La Notificación.

- II.- Que atiende al auxilio judicial.
 - 1.- Suplicatorio.
 - 2.- Exhorto.
 - 3.- Despacho.

- III.- Que atiende al objeto.
 - 1.- Notificación (en estricto sentido)
 - 2.- Requerimiento.
 - 3.- Citación.

IV.- Que atiende a las formas de Notificación.

- 1.- Personales.**
- 2.- Publicadas en el Boletín Judicial.**
- 3.- Por medio de Cédula.**
- 4.- Por Edictos publicados en los periódicos.**
- 5.- Por Correo Certificado o por Telégrafo.**
- 6.- Por Estrados.**

VI.- EFECTOS JURIDICOS DE LA NOTIFICACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

La notificación de los actos administrativos constituye, en cierto sentido, un verdadero derecho de los administrados; una garantía jurídica respecto de la actividad de la Administración Pública en cuanto pueda afectar a sus derechos o intereses, en cuanto por ella se les informa de especiales cargas y obligaciones; positivas o negativas, impuestas por la Administración Pública.

He aquí una premisa; la falta de notificación no obsta a la plenitud de existencia del acto. Por el contrario, cuando el acuerdo restringe la esfera de disposición jurídica del administrado, cuando puede producir agravio a sus derechos, o por él se imponen especiales derechos y obligaciones, la notificación tiene verdadera trascendencia en condición previa a la ejecutoriedad del acto, es decir, afecta a la eficacia del mismo.

Por lo que se refiere a los fines de los actos de comunicación (notificación y publicación), cabe señalar uno de carácter general aplicable a todo el procedimiento al particular posiblemente agraviado por el acto que se comunica.

El primero se puede calificar como de orden público, y se refiere a las normas del procedimiento cuya observancia es ineludible, y cuya infracción se sanciona con la nulidad de los actos que la motivan o de los realizados con posterioridad a la omisión o vicio del trámite.

Los segundos afectan, con carácter principal, al grupo de garantías que el ordenamiento ofrece a los administra-

dos respecto de la Administración Pública. Entre otros, presentan un gran interés los que se refieren a las formas de notificación: requisitos de las mismas.

Ya entrando de lleno a los efectos generales de la notificación, cabe hacer diversas distinciones. En primer lugar, los actos administrativos que declaran o niegan derechos, o que imponen determinadas cargas u obligaciones, exigen la ineludible observancia del acto de notificación y de sus requisitos, para adquirir la eficacia que persiguen. Por ello, consideramos que no son necesarias otras observaciones que las expuestas con carácter general.

La calificación de las notificaciones como garantía jurídica de los particulares, afectan también al conjunto de problemas y soluciones que vamos reflejando, por lo que -- procede hacer la misma salvedad.

Finalmente, y en cuanto nos interesa, conviene distinguir, de una parte, según se haya realizado o no la notificación, y, en su caso, la validez o invalidéz de la misma.

En el primer supuesto, o sea según se haya realizado o no la notificación. Si ésta se lleva a cabo, a partir -- de entonces empieza a surtir sus efectos el acto materia de -- la notificación y por lo tanto se iniciará el conteo para -- efectos de términos.

Si la notificación no se lleva a cabo, puede afirmarse la existencia del acto, pero este no podrá cobrar efectos jurídicos, si no es que se de el supuesto anterior.

Las dos hipótesis anteriores nos sirven de base -

para esbozar la siguiente afirmación: el acto administrativo se gasta dentro de la función administrativa, pero este permanece estático hasta en tanto no ha sido comunicado a su destinatario. De esta manera el acto cobra eficacia con la simple notificación, cumpliéndose con todos sus requisitos legales, según el caso.

Respecto a la validez o invalidez de la notificación, cabe decir que es perfectamente válida, cuando se cumplan los supuestos que la ley ordena.

Si en el acto de la notificación, se dejan de observar los requisitos que la ley establece para el caso, entonces dicho acto se encontrará viciado y por lo tanto, podrá calificarse al mismo de ineficaz.

Con esto, volvemos a insistir en la existencia del acto, pero sin haber cobrado ejecutoriedad.

Ahora bien, la notificación de la resolución debe tenerse por verificada desde la fecha en que se comunicó al interesado. Cuando se notifica al interesado por medio de la publicación en el Boletín Judicial, el plazo ha de computarse para los efectos legales conducentes, desde la fecha de su inserción en el mismo.

Las notificaciones declaradas nulas por la propia Administración, no pueden producir perjuicio al interesado; por ello, la practicada en forma produce todos sus efectos y es a partir de la misma desde cuando debe contarse el término para reclamar contra ella.

Tratando el supuesto de que se presente un retraso en la notificación de los acuerdos, actos o resoluciones, éste sólo se puede imputar a la propia Administración, no pu---

diendo parar perjuicio a los reclamantes para el efecto de --
iniciar el cómputo del término.

Por otro lado, en cuanto a las notificaciones - -
defectuosas y las facultades del particular en cuanto a la -
subsanción de los defectos; según hemos expuesto, es princi-
pio general, que las notificaciones defectuosas son nulas y -
no pueden producir los efectos legales establecidos para las
practicadas con arreglo a las normas de los reglamentos de -
procedimiento administrativo. Pero, al mismo tiempo, y en --
virtud del principio de economía procesal, las notificaciones
nulas se subsanan en sus defectos por el conocimiento que de
las mismas manifieste tener el particular interesado en las -
respectivas resoluciones. La conjugación de ambos principios
debe presidir toda calificación sobre la validez o nulidad de
las notificaciones. Cualquiera de ellos, aplicado con inde--
pendencia, puede originar una disminución de la garantía del
interés público o del particular interesado en el acto, según
los preceptos legales y la doctrina jurisprudencial.

En efecto; declarar con carácter absoluto la nuli-
dad de aquellas manifestaciones viciadas accidentalmente, es
demorar la eficacia de la actividad administrativa y, por tan-
to, la efectividad de los fines de interés público que la Ad-
ministración tiene a su cargo. Considerar subsanados defec--
tos sustanciales o secundarios por el simple conocimiento que
de la resolución manifieste poseer el particular interesado, -
aún en el supuesto de que interponga los recursos procedentes,
es no solo interpretar negativamente las garantías otorgadas
por el ordenamiento constitucional, así como las de los regla-
mentos de procedimiento, sino también provocar una situación
de indefensión que no puede considerarse reparada por aquel -
simple conocimiento de la resolución.

Ahora bien, el segundo principio otorga al particular unas facultades que por su amplitud pueden resultar perjudiciales para el interés público y, en definitiva, para la seguridad jurídica. Si las notificaciones administrativas defectuosas han de considerarse nulas, como no hechas, el particular puede, permaneciendo formalmente ignorante paralizar, - en unos casos, los efectos de los actos administrativos que le afectan, y, en otros, remover su eficacia, transcurridos - largos períodos de tiempo, durante los cuales y en base a los propios actos notificados defectuosamente se habrán originado nuevas situaciones jurídicas de terceros, con el consiguiente complejo de relaciones, en las que la Administración participa, para la satisfacción de las necesidades públicas (En no pocos casos el problema pierde importancia. La Administración goza de la facultad de ejecutar por sí sus propios actos; los efectos de los mismos, si afectan a uno o varios administrados, provocarán su reacción y defensa); una facultad tan amplia resulta contraria y perjudicial a los intereses del tráfico jurídico. ¿Qué solución es admisible? ¿Cómo conciliar el interés público que constituye el fin de todo acto administrativo y la garantía que para el particular entraña el que la Administración cumpla las normas de procedimiento? -- Una primera conclusión debe aceptarse, a nuestro entender: La de que el particular no puede considerar viva su acción para impugnar en cualquier tiempo el acto administrativo cuya notificación fue practicada defectuosamente. La segunda, que --- tampoco debe enervarse la acción por defectos imputables exclusiva o principalmente a la Administración pública.

Entre ambas, el principio que a modo de conclusión podrá aceptarse y cuya consagración legal parece necesaria, - es la de que contra toda notificación defectuosa, el particular interesado debe interponer recurso ante la autoridad que

'dictó el acuerdo o ante los Tribunales competentes, para que ordenen a la misma la observancia de las formas de procedimiento y, concretamente, la de que procedan a practicar en forma legal la correspondiente notificación. Así si es solicitada la subsanación de la notificación en un tiempo posterior, el que se señala para interponer el recurso correspondiente, cabría oponer en este caso, y en atención de la seguridad jurídica, la excepción de prescripción de la reclamación X.

NOTA BIBLIOGRAFICA

- (64).- Eduardo Pallares, Diccionario de Derecho Procesal Civil. Cit. pág. 530.
- (65).- James Goldsmidt., Derecho Procesal Civil, Ed. Labor - 1936, cit. pág. 315.
- (66).- James Goldsmidt, Derecho Procesal Civil. cit. pág. - 315.
- (67).- W. Kisch., Elementos de Derecho Procesal Civil. cit. - pág. 145.
- (68).- W. Kisch., Obra citada, cit. pág. 145 ss.
- (69).- Leonardo Prieto Castro., Derecho Procesal Civil, T. I, cit. pág. 239.- Ed. Zaragoza, 1946.
- (70).- Leonardo Prieto Castro., Obra citada. cit. pág. 239.
- (71).- Leonardo Prieto Castro. Obra citada. cit. pág. 240. -- ss.
- (72).- Eduardo J. Couture., Estudios de Derecho Procesal Civil. T. III, cit. pág. 500.
- (73).- Carnelutti, citado en Diccionario de Derecho Procesal Civil de Eduardo Pallares. cit. pág. 530.
- (74).- Carnelutti., Obra citada. cit. pág. 530.
- (75).- Henry Capitent., Vocabulario Jurídico. Ediciones de - Palma, Buenos Aires, 1961.
- (76).- Eduardo J. Couture., Obra citada. cit. pág. 500.
- (77).- Leonardo Prieto Castro, Obra citada. cit. pág. 243.
- (78).- Leonardo Prieto Castro, Obra citada. cit., pág. 153.
- (79).- José Becerra Bautista, Obra citada. Op. cit. pág. 161.
- (80).- Sánchez Bustamante, Derecho Internacional Privado. T. I, cit. pág. 270.

- (81).- Eduardo Pallares., Obra citada. cit. pág. 530.
- (82).- Fernando Garrido Falla., Tratado de Derecho Administrativo. T. I, cit. pág. 493.
- (83).- Fernando Garrido Falla., Obra citada. cit. pág. 495.
- (84).- Francisco López Nieto y Mallo., El Procedimiento Administrativo. cit. pág. 276. Ed. José Ma. Bosch. Barcelona, España, 1960.
- (85).- Francisco López Nieto y Mallo., Obra citada. cit. pág. 276.
- (86).- Jesús González Pérez., Derecho Procesal Administrativo. T. II, cit. pág. 599.
- (87).- Jesús González Pérez.- Obra citada. cit. pág. 600.
- (88).- Jesús González Pérez., Obra citada. cit. pág. 600.
- (89).- Jesús González Pérez., Obra citada. cit. pág. 603.
- (90).- Jesús González Pérez., Obra citada. cit. pág. 604.
- (91).- Jesús González Pérez.- Obra citada. cit. pág. 604.
- (92).- Jesús González Pérez.- Obra citada. cit. pág. 606.
- (93).- Jesús González Pérez., Obra citada. cit. pág. 606.
- (94).- Jesús González Pérez.- Obra citada. cit. pág. 608.
- (95).- Humberto Briseño Sierra., Derecho Procesal Fiscal.- -- Cit. Pág. 525.
- (96).- Humberto Briseño Sierra., Obra citada. cit. pág. 526.
- (97).- Humberto Briseño Sierra., Obra citada. cit. pág. 528.

C A P I T U L O I I I

" LA PUBLICACION DEL ACTO"

I.- EN EL DERECHO PRIVADO:

A.- DERECHO ADJETIVO.

B.- DERECHO SUSTANTIVO.

II.- EN EL DERECHO PUBLICO:

A.- DERECHO ADMINISTRATIVO.

B.- DERECHO FISCAL.

III.- JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACION.

IV.- EFECTOS JURIDICOS DE LA PUBLICACION.

LA PUBLICACION DEL ACTO

INTRODUCCION.

Al hablar de los medios de comunicación, hemos referido en el capítulo anterior todo lo relativo a la notificación como medio de comunicación a una persona en particular. En este capítulo vamos a examinar lo relativo a la publicación como forma de conocimiento general.

Referido lo anterior, resulta clara la diferencia entre una y otra, de tal manera que la primera es usada para poner en contacto al autor del acto con su destinatario, que en este caso resulta una persona determinada; sin embargo en la segunda encontramos que el destinatario del acto es una colectividad, un número indeterminado de personas a los que interesa hacer del conocimiento el acto que se produce.

Entre ambas, encontramos una semejanza en lo que toca a su efectividad, o sea que se encuentran sujetos a una *conditio juris*. La *conditio Juris* se ha concebido como aquella sin la cual el acto que se trata de poner en conocimiento no produce la efectividad deseada, provocando para tal objeto la publicación o la notificación en su caso, como un acto diferente, pero eso sí, complementario al acto primario.

Luego entonces, en el mundo del derecho, la publicación entraña un acto meramente formal, al igual que la notificación, ya que el incumplimiento de dicho requisito produce la falta de eficacia o efectividad del acto, y por tanto sin la publicación del acto no será posible llevarlo a cabo, si su contenido no ha sido comunicado a sus destinatarios.

Por otra parte, en lo que corresponde a la naturaleza jurídica de la publicación, hemos de señalar que se trata de un acto unilateral, en cuanto que éste ha sido emanado de una sola voluntad.

I.- EN EL DERECHO PRIVADO

A.- DERECHO ADJETIVO

La publicación en el Derecho adjetivo, se nos presenta con una excepción a la regla general consignada, pues - hay casos en los que se hace uso de ella cuando no es posible notificar al destinatario de un acto por ignorarse su domicilio o por haberlo cambiado o tratándose de personas inciertas, haciendo imposible realizar la notificación de un acto - en forma personal. Por esto, el legislador ha querido que se empleen medios de publicidad que permitan a los interesados - saber de la existencia de algún juicio que pueda afectarles y obliga al juez a ordenar que se notifique la resolución correspondiente a costa del interesado, mediante la publicación de los edictos en el Boletín Judicial por tres veces y de --- tres en tres días y en los periódicos de mayor circulación, - haciéndose saber que debe presentarse el citado dentro de un término que no será inferior a quince días ni excederá de sesenta días. Esta situación ha sido regulada por el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito y Entidades Federales en el numeral 122, e igualmente lo hace el Código Federal en el artículo 315, variando únicamente el lapso entre cada - publicación y el término de presentación, enunciando en la -- parte conducente que se publicarán por tres veces, de siete - en siete días en el Diario Oficial y en uno de los periódicos de mayor circulación en la República, haciéndose saber, que - debe presentarse dentro del término de treinta días, contados del siguiente al de la última publicación.

Respecto de este tipo de notificación, Leonardo -- Prieto Castro nos dice: "La ignorancia absoluta del domicilio del destinatario de la notificación, o la sobrevenida por

cambio de aquél, tampoco constituye obstáculo para la ley, -- pues no puede tener en cuenta el conocimiento efectivo de la notificación, sino a partir de la posibilidad de que llegue -- al interesado (semificción) y por ello en dichas hipótesis -- acude al sistema edictal, consistente en dar publicidad a la cédula por fijación en el sitio público de costumbre e inserción en el Diario de Avisos donde lo hubiere, o en el Boletín Oficial" (98)

Por su parte Kisch nos dice, "que generalmente la notificación consiste en la entrega de un escrito, pero puede tener lugar de otras formas; vgr., cuando el destinatario o -- su domicilio es desconocido y éste no se puede averiguar, se acude a la notificación pública, que consiste, por disposición de la ley, en fijar lo que haya de ser notificado en el tablón de anuncios del tribunal y en la publicación en los periódicos". (99)

Hemos querido señalar en primer lugar la forma de notificación por edictos, con el objeto de establecer que en el derecho adjetivo se hace uso para el efecto de la publicación del Boletín Judicial y de los periódicos de mayor circulación en el país.

Ahora veamos cómo se regula en el Código de Procedimientos Cíviles para el Distrito las publicaciones en el Boletín Judicial. Con anterioridad habíamos expresado que el Boletín Judicial es un periódico usado por el Poder Judicial con el objeto de publicar las resoluciones dictadas en las -- controversias que ante los tribunales se presentan. Se publica en el Distrito Federal diariamente, conteniendo una lista de los asuntos en los cuales se ha dictado alguna resolución. En esa lista aparece el nombre del tribunal que dictó la reso-

lución, el nombre del actor y del demandado y la clase de ju
cío en que se dictó el proveído respectivo.

Como referencia hemos de enunciar que paralelamente a las listas publicadas en el Boletín Judicial existe otra igual, que diariamente aparece en el juzgado o tribunal, de los negocios que se hayan acordado. Son los artículos 126 -- del Código Procesal del Distrito y el 318 del Federal los que regulan esta situación, deduciéndose de sus textos que primero aparece la lista en el juzgado de los negocios acordados -- en el día, remitiéndose otra igual al Boletín Judicial, apareciendo publicada al día siguiente de que recayó el acuerdo, -- antes de las nueve de la mañana.

De lo anterior podemos afirmar, que cualquiera que sea la resolución de un juzgado o tribunal, ya sea que se tra
te de un auto, decreto o sentencia, ésta debe publicarse en -- el Boletín Judicial a fin de darle la debida efectividad o --
eficacia al acto.

Por utilidad práctica y con el objeto de que los destinatarios de los actos se encuentren enterados de su contenido, el legislador ha querido que conjuntamente al Boletín Judicial se hagan publicaciones en aquellos periódicos de mayor circulación en el país para asegurar que la noticia lle--
gue a su destinatario, pues es más fácil que un particular -- consulte con mayor frecuencia un periódico de éstos que el Bo
letín Judicial.

Por otra parte la inserción de los edictos en los periódicos de mayor circulación opera paralelamente a las publicaciones en el Boletín Judicial.

Con la publicación de los actos judiciales, éstos

empiezan a surtir sus efectos en los términos de ley, y precisamente el inmediato es el que se refiere a los términos judiciales. Al respecto Leonardo Prieto Castro catedrático de la Universidad de Zaragoza, nos dice "que la publicación constituye un momento intermedio entre el estado de sentencia firmada y la notificación. La sentencia es perfecta una vez firmada, porque desde entonces vincula al tribunal que la ha dictado. La publicación indica el comienzo de producción de los efectos de la sentencia para las partes y para el exterior, porque con tal acto el Tribunal se da a conocer. Por esto, para la revisión el plazo marcado en la ley se cuenta desde la fecha de publicación". (100)

B.- DERECHO SUSTANTIVO.

Son dos las normas generales que regulan la publicación en el Derecho Privado en su aspecto sustantivo, las -- que se encuentran plasmadas en los artículos 3 y 4 del Código Civil para el Distrito y de Proc.Cíviles Federales. Ambos preceptos se refieren a la publicación como una condición jurídica para la validez de las leyes o cualesquier otra disposición - de observancia general.

El Lic. Eduardo García Maynez en su obra Introducción al Estudio del Derecho examina de una manera interesante el proceso legislativo moderno, explicando claramente los diferentes momentos de que se compone dicho proceso, contándose de ellos a saber: iniciación, discusión, aprobación, sanción o promulgación, publicación e iniciación de vigencia.

Ahora, es menester aclarar a partir de cual momento legislativo una ley es válida y desde qué momento se le -- puede considerar obligatoria.

Para llevar un orden lógico en la solución del problema planteado, he de mencionar que son los artículos 71 y - 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos los que nos marcan las reglas de formación de la ley en - su proceso de creación, refiriéndose a la fase de iniciación, discusión, aprobación, sanción o promulgación y la publica--- ción. De acuerdo con ésto, agotado el proceso legal creativo de la ley, ésta cobra validez una vez que ha sido llevada al conocimiento general; pero en otro de los aspectos, y, pre--- cisamente al que se refiere el Lic. García Maynez al enunciar las etapas del proceso legislativo moderno, vemos que presupu--- ne otra etapa más, que la identifica con la iniciación de vi-

gencia, citando al respecto los artículos 3 y 4 del Código Civil, en los que se pueden apreciar dos sistemas de iniciación de vigencia de la ley. O sea que de acuerdo con lo expresado, no es suficiente que una ley sea dada a conocer al través de su publicación, sino que es necesario que acontezca la fecha marcada en el texto de la ley para entrar en vigor, desentrañándose un momento intermedio entre la publicación y la iniciación de vigencia, la *vocatio legis*, definida por el Lic. - Eduardo García Maynez como "el término durante el cual racionalmente se supone que los destinatarios del precepto estarán en condiciones de conocerlo y, por ende, de cumplirlo". (101)

Antes de solucionar el problema, vayamos al Código Civil para el Distrito y acumulemos los datos referidos a los dos sistemas de iniciación de vigencia establecidos en los numerales 3 y 4.

El texto del artículo 3^a, es el que sigue: "Las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el periódico oficial.

En los lugares distintos del que en que se publique el periódico oficial, para que las leyes, reglamentos, etc. - se reputen publicados y sean obligatorios, se necesita que - además del plazo que fije el párrafo anterior, transcurra un día más por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad".

En este precepto se encuadra el sistema sucesivo de iniciación de vigencia, en el párrafo segundo, y el sistema - sincrónico en el primero. García Maynez da por supuesto el - sistema sincrónico y habla del sucesivo en estos términos.

“En el derecho patrio existen dos sistemas de iniciación de -
vigencia: el sucesivo y el sincrónico. Las reglas concernien-
tes al primero (sistema sucesivo) las enuncia el artículo 3ª -
del Código Civil para el Distrito”. (102) Luego pasa a decir
nos “La lectura del precepto revela que son dos las situacio--
nes que pueden presentarse: si se trata de fijar la fecha de -
iniciación de vigencia relativamente al lugar en que el Diario
Oficial se publica, habrá que contar tres días a partir de ---
aquél en que la disposición aparece publicada; tratándose de -
un lugar distinto, deberá añadirse a dicho plazo un día más --
por cada cuarenta kilómetros o fracción que exceda de la mi---
dad.” (103)

Para comprender mejor lo expresado, es necesario sa--
ber cuál es el significado de los vocablos, entendiéndose por
sincrónico, cuando se refiere a las cosas que suceden al mismo
tiempo, y, por sucesivo de lo que sucede o se sigue a otra co-
sa.

De tal manera que cuando el primer párrafo del artícu-
lo 3ª fija los efectos obligatorios de las disposiciones lega-
les a los tres días después de su publicación en el Periódico
Oficial, vemos que está determinando dos cosas a la vez; una -
el término posterior a la publicación y la obligatoriedad de
la ley, con lo que inequívocamente estamos ante la presencia del
sistema sincrónico de vigencia.

En lo relativo al segund párrafo, creemos que el Lic.
García Maynez está en lo justo al ubicar al sistema sucesivo -
de vigencia, ya que en éste sí encontramos una sucesión de - -
tiempos acordes a las diferentes distancias para la entrada en
vigor de la disposición legal.

En el texto del artículo 4ª del Código Civil para el

Distrito encontramos al sistema sincrónico, expresando dicho precepto "Si la ley, reglamento, circulares o disposición de observancia general, fija el día en que debe comenzar a regir, obliga desde ese día, con tal de que su publicación haya sido anterior".

El autor a que venimos refiriéndonos, torna trágica su explicación cuando nos dice: "que este precepto tiene el defecto de no señalar el término de la *vocatio legis*. Si la disposición se interpretase literalmente, cabría sostener que una ley puede entrar en vigor en toda la República media hora después de su publicación, de establecerse así en sus artículos transitorios. Ello equivaldría a destruir el principio de la *vocatio legis* y daría origen a grandes inconvenientes y abusos. Por ello creemos que cuando un texto legal se dice -cosa que a menudo ocurre- que las disposiciones del mismo entrarán en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial, no debe aplicarse el sistema sincrónico, sino que hay que tomar como pauta, pese a sus defectos, las reglas del sucesivo.

Al final concluimos con el Lic. García Maynez, cuando señala, que pasa a los defectos del sistema sucesivo es el que debe tomarse como pauta para determinar la iniciación de vigencia.

Con los antecedentes expuestos encontramos dos criterios: el de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el que una ley es eficaz cuando se han cumplido las etapas del proceso legislativo, siendo la publicación la última, y el del proceso legislativo moderno que toma como base para la vigencia de la ley la fecha de iniciación de vigencia.

Creemos que el sistema moderno del proceso legislativo utiliza una técnica más depurada al distinguir la inicia-

ción de vigencia de la ley en el proceso legislativo, en - -
atención a las distancias para conocer una ley los términos -
para su entrada en vigor, sin embargo es lógico suponer que -
el conocimiento de los destinatarios como de las autoridades
que la aplican es más o menos a un tiempo.

Por otra parte, la fase denominada de iniciación de
vigencia no destruye la conditio juris a que nos hemos referido
al planter el problema, siendo necesario aclarar dos aspectos:

Uno, que la publicación como conditio juris para la
eficacia de la ley, trae aparejado el término de iniciación -
de vigencia de la ley, con lo cual se determina la época en -
que entra en vigor en los lugares donde se publica el Diario
Oficial. El otro, relativo a la iniciación de vigencia, es -
cuestión de sistema y del que es conveniente emplear el suce-
sivo, en virtud de que el Diario Oficial no aparece publicado
el mismo tiempo en toda la República, empleándose entonces el
sistema sucesivo, en el que se toma en cuenta el plazo fijado
por la ley, y además un día por cada cuarenta kilómetros o --
fracción que exceda de la mitad,

Antes de concluir, cabe mencionar la tesis del Lic.-
Trinidad García expuesta en su Introducción al Estudio del Derecho,
con el objeto de comprender mejor la conclusión a que
llegamos; tesis que es mencionada por el Lic. Eduardo García
Maynez en su obra citada al explicarnos la sanción, promulga-
ción y publicación, para lo que nos dice que algunos autores
distinguen, al referirse al proceso legislativo en el derecho
mexicano, las expresiones sanción, promulgación y publicación,
y a continuación transcribe la tesis mencionada como sigue: -
"La promulgación, es, en términos comunes, la publicación for

mal de la ley. De esta definición se infiere que no hay lugar a distinguir gramaticalmente entre la promulgación y la publicación. Las dos palabras tienen el mismo significado cuando a la ley se refieren y así lo demuestra el ejemplo que se les ha dado y se les da en el lenguaje corriente y en el jurídico, la Constitución y los Códigos de 70 y 84 emplean los términos indistintamente para expresar la misma idea. Pero la promulgación de la ley encierra dos actos diferentes: el primero, el Ejecutivo interpone su autoridad para que la ley debidamente aprobada se tenga por disposición obligatoria; por el segundo, la da a conocer a quienes deban cumplirla. El primer acto implica naturalmente, que la ley ha sido aprobada por el Ejecutivo o que, objetada por él, ha sido ratificada por las Cámaras. Como se ve, la intervención del Ejecutivo en la formación de las leyes tiene tres fases independientes, con fines diversos y efectos propios cada una. Por esta causa deben jurídicamente distinguirse los actos correspondientes a cada una de esas fases y hay que darles nombre especial. Esta necesidad no se sentía en el antiguo derecho, cuando un sólo órgano de gobierno hacía la ley y la publicaba; se impone, en cambio, actualmente por las complicaciones producidas por los nuevos sistemas de derecho público. Consecuentes, pues, con la realidad presente de las cosas, emplearemos tres diversos términos para referirnos a esos actos; serán los de: a) sanción, para la aprobación de la ley por el Ejecutivo; b) promulgación, para el reconocimiento formal por éste de que la ley ha sido aprobada conforme a derecho y debe ser obedecida; c) publicación, para el acto de hacer posible el conocimiento de la ley, por los medios establecidos para el efecto". (105)

Por nuestra parte y con el objeto de aclarar la diferencia existente entre la promulgación y la publicación, he--

mos de hacer el siguiente examen al respecto: En el artículo 89 Constitucional fracción 1a. se señala como facultades y -- obligaciones del Presidente de la República, las de promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Veamos en qué consiste la facultad de promulgar las leyes que expide el Congreso.

Un acto legislativo concluye cuando la ley emanada - del legislativo ya no es objetable por el Ejecutivo, lo cual sucede en los dos casos que paso a anotar:

1.- Cuando ha transcurrido el término constitucional sin que el Ejecutivo hubiese formulado objeciones.

2.- Habiendo formulado objeciones el Presidente de - la República en su tiempo, el Congreso no las aceptó, al contrario, modificó de acuerdo con ellas el proyecto original.

Entonces, una vez que el acto legislativo es definitivo, requiere de la actividad promulgatoria del Poder Ejecutivo para ser obligatorio.

La palabra promulgación significa etimológicamente - llevar al vulgo, a la generalidad, el conocimiento de una -- ley. En este sentido la promulgación llega a confundirse con la publicación; sin embargo, es posible doctrinariamente distinguir un acto del otro. Así, por la promulgación autentifica la regularidad y existencia de la ley, ordena su publicación y manda a sus agentes que la hagan cumplir; en esa virtud la ley se hace ejecutable, adquiere un valor imperativo, carácter que no tenía antes de pasar del Congreso a la zona - del Ejecutivo.

No obstante realizado todo lo anterior, la Ley promulgada no es obligatoria mientras tanto ésta no quede notificada de su existencia; en efecto sería injusto imponer la obligación de cumplir una disposición a quienes no la conocen ni están en condiciones de conocerla. La publicación es, por tanto, el acto del Poder Ejecutivo por el cual la ley votada y promulgada se lleva al conocimiento de la ley y establece para lo futuro la presunción de que es conocida por todos.

Nuestra Constitución faculta al Ejecutivo para promulgar las leyes, pero el Código Civil vigente para el Distrito y Territorios Federales, contiene como ya hemos visto disposiciones relativas a la publicación, la que se hará en el Diario Oficial y surtirá sus efectos en los plazos previstos de acuerdo con la iniciación de vigencia señalados por los artículos 3 y 4. Por otra parte a falta de disposición concreta, la práctica constante en México consiste en que la promulgación se haga mediante decreto expedido por el Presidente de la República, en el que éste hace saber a los habitantes que el Congreso de la Unión ha expedido la ley de que se trate, la cual ordena el Presidente que se imprima, se publique y se le de el debido cumplimiento.

Para finalizar, creemos que formalmente una ley es válida cuando ha llegado a la fase final del proceso legislativo enunciado por nuestra Constitución, o sea con la publicación, acto mediante el cual se pone en conocimiento el contenido de una ley, y que el momento de la iniciación de vigencia quedará sujeta a las reglas del sistema sucesivo, acorde a las diferentes distancias y al grado de dificultad para que llegue al conocimiento la ley.

El Código Civil para el Distrito señala casos en que

es necesaria la publicación para la eficacia del acto, por lo que hemos de referirnos a algunos de ellos a continuación.

Tratándose del Testamento Público Cerrado, que es -- aquél en el que el testador lo otorga por escrito en papel común o por otra persona a su ruego, para el caso de que no supiere o no pudiese hacerlo. En esta última situación, el testador acompañado de la persona que a su ruego escribió el testamento, presentará el pliego cerrado a un Notario Público, y en este acto el testador declarará que aquella persona rubricó y firmó en su nombre y ésta firmará en la cubierta con los testigos y el notario.

Dejando por último el papel en que está escrito el testamento cerrado y sellado en poder del notario, declarando que en ese pliego está contenida su última voluntad.

Luego que el juez, reciba un testamento cerrado, hará comparecer al notario y a los testigos que concurrieron a su otorgamiento.

Ahora bien, el testamento cerrado no podrá ser abierto sino después de que el notario y los testigos instrumentales hayan reconocido ante el juez sus firmas y la del testador o la de la persona que por éste hubiere firmado y hayan declarado si en su concepto está cerrado y sellado como lo estaba en el acto de la entrega. Si no pudiesen comparecer todos los testigos por muerte, enfermedad o ausencia, bastará el reconocimiento de la mayor parte y del notario; si por iguales causas no pudiesen comparecer el notario, la mayor parte de los testigos o ninguno de ellos, el juez lo hará constar así por información, como también la legitimidad de las firmas y, que en la fecha que lleva el testamento se en-

contraban aquéllos en el lugar en que éste se otorgó. En todo caso los que comparecieron reconocerán sus firmas.

Una vez que se han cumplido los requisitos anteriores, el juez decretará la Publicación y protocolización del testamento, con lo que a partir de esos momentos el testamento podrá surtir todos sus efectos legales.

Otro caso en el que encontramos la publicación del acto, es aquél que se refiere al testamento marítimo, que es aquél que se otorga por duplicado en forma escrita, por las personas que se encuentren en alta mar a bordo de navíos de la Marina Nacional, sea de guerra o mercantes, en presencia, de dos testigos y del capitán del navío.

Cuando el buque arribase a un puerto en que haya agente diplomático, cónsul o vicedcónsul mexicano, el capitán depositará en su poder un ejemplar del testamento fechado y sellado, con una copia de la nota, que debe constar en el diario de la embarcación. Arribando la emarcación a territorio mexicano, se entregará el otro ejemplar o ambos, si no se dejó alguno en otra parte, a la autoridad marítima del lugar.

En cualquiera de los dos casos mencionados, el capitán de la embarcación exigirá recibo de la entrega y lo citará por nota en el diario.

Por otra parte, los agentes diplomáticos, cónsules o las autoridades marítimas levantarán, luego que se reciban los ejemplares referidos, un acta de la entrega, y lo remitirán con los citados ejemplares, a la posible brevedad al Ministerio de Relaciones Exteriores, el cual hará publicar en los periódicos la noticia de la muerte del testador, para --

que los interesados promuevan la apertura del testamento.

En materia de ausencia, es utilizada la publicación como un medio de comunicación con la persona que se presume ha desaparecido y se ignore el lugar donde se halle y -- quien la represente, entonces para su localización, un juez, a petición de parte o de oficio, nombrará un depositario de sus bienes y la citará por medio de edictos por dos meses con intervalo de quince días, en los principales periódicos del último domicilio del ausente.

Transcurridos dos años a partir del día en que -- haya sido nombrado el representante, habrá acción para pedir la declaración de ausencia. Una vez ejercitada dicha acción, si el juez la encuentra fundada, dispondrá que se publique durante tres meses con intervalos de quince días en el periódico oficial que corresponda y en los principales del último domicilio.

La declaración de ausencia se publicará en los periódicos mencionados, con intervalos de quince días.

Con lo expuesto en estos casos, citados por el -- Código sustantivo mencionado, podemos desprender la importancia, la forma determinante en que opera la publicación como medio de comunicación y como condición jurídica para la eficacia del acto en cuestión.

II.- DERECHO PUBLICO

A.- DERECHO ADMINISTRATIVO.

Cuando examinamos los elementos del acto administrativo y en especial el relativo a la forma, anotamos, que - una vez producido el acto era necesario que fuese dado a conocer; por lo que se expresaba que la publicidad era un elemento formal para que el acto produjera sus efectos, ya que la - falta de publicidad no afecta a la validez del acto, sino que repercute en la eficacia del mismo con relación al administrado destinatario.

Fernando Garrido Falla afirma, que "la notificación de los actos administrativos es una de las materias en - la que nuestro derecho administrativo positivo se encuentra - desde hace tiempo, más revolucionado. Aparte de los preceptos legales, la labor de la jurisprudencia ha sido muy importante.

El fundamento legal de la obligación de notificar se encontraba ya en la Base XI del artículo 2º de la Ley de - Bases de Procedimiento Administrativo de 19 de octubre de - - 1889. Esta ley admitía tres sistemas para realizar la notificación: notificación personal, notificación por cédula y notificación por edictos. Pero la Administración no podía elegir discrecionalmente entre ellos, sino que había de intentar la notificación precisamente de acuerdo con el orden en que - han sido numerados". (106)

Agrega Garrido Falla, que "cuando los interesados en el procedimiento sean desconocidos, o se ignore su domici-

lio, la notificación se hará por medio de anuncios en el tablón de edictos del Ayuntamiento de su último domicilio y en el Boletín Oficial". (107)

La comunicación de la voluntad administrativa - - constituye desde un punto de vista teórico, un elemento fundamental para la seguridad jurídica, y, desde el punto de vista práctico una condición jurídica, de cuya realización depende la eficacia del acto. La comunicación adopta la forma de publicación cuando se trata de actos de contenido general, y de notificación refiriéndose a los actos individuales; sin embargo es posible que los actos con un contenido individual en algunos casos sean comunicados a través de la publicación, cuando se desconozca el domicilio de su destinatario.

Dice Enrique Sayagues Laso, que "sólo en ciertos casos la notificación puede substituirse por la publicación de la resolución, procedimiento que necesita estar legalmente autorizado". (108)

Con referencia a las formas de publicación del acto administrativo, Agustín A. Gordillo distingue entre la publicación y la notificación, diciéndonos que "La publicación es la especie de la publicidad requerida para los reglamentos y se efectúa mediante la inserción de la declaración de un órgano periodístico o en el Boletín Oficial, o su colocación en un lugar visible (pizarra, murales, etc.) y accesible al público.

Y la notificación es la especie de publicidad - - aplicable al acto administrativo". (109)

Ernest Forsthoff nos dice en su Tratado de Derecho administrativo, que "todo acto administrativo debe darse

á conocer a todo aquél a cuya esfera jurídica afecta de algún modo. Esta notificación puede no sujetarse a formas, puede - inferirse -dado un hacer u omitir concluyentes- de las cir--cunstancias que el destinatario es susceptible de percibir. - Como regla general se recurre a la entrega por escrito. En -- las disposiciones generales se da en su lugar la notificación pública, la publicación". (110)

De lo expuesto, resulta una regla general: Los actos con un contenido general se comunican mediante la publicación en los periódicos oficiales, en tanto que los actos con sujeto - determinado a través de la notificación a los destinatarios, - salvo el supuesto excepcional a que nos hemos referido.

Entonces, la publicación corresponde aplicarla a los actos generales, o sea para aquéllos que tengan por desti^unatario una pluralidad indeterminada de sujetos, pero insisto en que no existe impedimento para que los actos administrati^uvos productores de efectos jurídicos individuales se publi^uquen.

En la expropiación, de conformidad con el artículo 4^a de la Ley de Expropiación, el Decreto expropiatorio se publica en el Diario Oficial de la Federación y se ordena su notificación personal a los interesados. Cuando se desconoce el domicilio de éstos, surtirá efecto de notificación perso^unal una segunda publicación del acuerdo en el Diario Oficial de la Federación.

Vuelvo a recordar que dentro de la posición adoptada en el primer capítulo, excluíamos del concepto "acto administrativo" al reglamento, concebido como un acto de la administración productor de efectos jurídicos generales. Al --

respecto Miguel S. Marienhoff al analizar la naturaleza jurídica del reglamento en su Tratado de Derecho Administrativo, expresa que la doctrina no es uniforme al respecto, ya que -- mientras un sector sostiene que es un acto administrativo, entre ellos Marki, Waline, Carre de Malberg, Bielsa, Sayagués Laso, Sandulli, Garrido Falla, Silva Cimma; el otro le niega tal carácter, identificándolo como un acto normativo de la administración, Forsthoff y Gordillo. (111). Comulgando nosotros con el criterio de éstos últimos, según ha quedado definida nuestra posición. Por ello, apartándonos de la doctrina en general, al referirnos a la publicación, definitivamente -- no lo haremos con respecto a los reglamentos, sino que será -- en relación al acto administrativo que no haya sido posible -- comunicarlo a su destinatario por medio de la notificación -- personal por ignorarse el domicilio o por haberlo cambiado. -- En consecuencia, si es posible llevar el acto administrativo al conocimiento del interesado a través de la publicación.

Apunta González Pérez al respecto "Que para el -- caso de desconocerse el domicilio del destinatario del acto -- en el Derecho Administrativo se hace uso de la notificación -- por medio de edictos, la que debe sujetarse a los siguientes requisitos: 1) Que no conste el domicilio de la persona que deba ser notificada, o por haber mudado de habitación y se -- ignore su paradero; 2) que el órgano jurisdiccional mande se lleve a cabo esta forma de notificación". (112)

Este es un caso que puede ser objeto de la publicación, por lo que he de sostener de acuerdo con lo apuntado, que el acto administrativo de efectos jurídicos individuales por regla general se notifica, mas no se publica.

Entonces, la publicación es el medio de comunica-

ción especial para los actos con efectos jurídicos generales y la notificación es la especie de publicidad aplicable al -- acto administrativo, sin que lo anterior tenga un criterio rf gido, puesto que habría de examinar la legislación positiva.

Puesto que el acto administrativo es aquél que -- produce efectos jurídicos inmediatos, los cuales no surgen en tanto que el acto no sea comunicado, y situándonos en la hipótesis de que la Administración desconozca el domicilio del -- destinatario del acto, considero justo y para que el administrado no quede en un grado de indefensión para el caso de que afecte sus intereses la declaración administrativa, que dicho acto sea publicado en los medios de difusión oficial y en los periódicos de mayor circulación en la República, operando así en última instancia una ficción jurídica, ante la imposibilidad de localizar personalmente al interesado en el acto.

De otra manera el acto será válido pero ineficaz, y en cuanto a ésta forma especial de publicidad del acto administrativo, es evidente que para que el acto pueda producir efectos jurídicos y sea calificado de eficaz, es necesario -- que sea dado a conocer con lo cual se salva la conditio juris a que está sujeto dicho acto.

NATURALEZA DE LA PUBLICACION

De lo expuesto se desprende la naturaleza de la - publicación; ésta no forma parte del acto sino que le sigue, - es ulterior a su perfección. Por ello, el acto administrativo tiene vida jurídica independiente de la que cause la publi cación. Así la publicación puede afectar a la vinculación o sujeción del administrado al acto, mas no a la existencia de

éste.

La publicación es por tanto, un acto nuevo, diferente, complementario, y su función en la vida jurídica es doble; de una parte constituye una condición jurídica para la eficacia de los actos administrativos. De otra, actúa como presupuesto para que transcurran los plazos de impugnación -- del acto publicado.

REQUISITOS DE LA PUBLICACION

En cuanto a éstos, he de señalar los siguientes:

a) Requisitos Subjetivos, en el que el sujeto activo es el órgano que dictó el acto y manda se publique. El pasivo, lo serán el destinatario o los interesados en dicho acto. Cabe aclarar, que interesado es aquella persona que -- pueda resultar lesionada en sus intereses por el acto en cuestión.

b) Requisitos Objetivos, la publicación deberá -- contener el texto del acto, indicándose además que el acto o resolución ha sido emitida por un órgano competente.

c) Requisitos de Actividad. En cuanto al lugar, -- la publicación se hará en los periódicos oficiales, gacetas, boletines, etc., y en los de mayor circulación en la República, y en todo caso, en aquél que se publique en el lugar del último domicilio del destinatario. Por lo que hace al tiempo, toda resolución se publicará en el plazo máximo señalado por los textos legales para el caso de las notificaciones por edictos.

B.- DERECHO FISCAL.

La publicación de las resoluciones en el Derecho Fiscal se encuentra regulada pobremente, conclusión ésta de acuerdo con los estudios realizados con base en el Código Fiscal de la Federación, en el que regula únicamente en la fase oficiosa del procedimiento tributario en el artículo 98 fracción III, la notificación por edictos. Por lo que respecta a la fase contenciosa, el legislador del Código omitió incluir esta forma tan importante de comunicación, dado que en los casos en que deba notificarse personalmente al particular, por oficio o por correo certificado con acuse de recibo y se encuentre que la persona destinataria haya desaparecido, no tenga domicilio fijo, se ignore donde reside, se encuentre en el extranjero sin haber dejado representante legal autorizado ante las autoridades fiscales, o hubiere fallecido y no se conozca al albacea de la sucesión, ocasiona la imposibilidad de notificar por no encontrarse elementos suficientes para efectuarla; por lo que consideramos que se hubiera podido llenar esta laguna si se hubiese incluido la notificación por edictos insertados en las publicaciones del Diario Oficial de la Federación y en uno de los periódicos de mayor circulación en la República. Desde luego, únicamente por lo que se refiere a los particulares; ya que si se tratase de notificar a las autoridades, no habría problema en cuanto a su domicilio y -- por tanto se hace innecesaria la notificación por edictos en este segundo caso.

El artículo 93 del Código Fiscal vigente, comprendido en el Título Tercero denominado "Procedimiento Administrativo, Capítulo Tercero "Del Trámite Administrativo" señala, "Las notificaciones de los citatorios, emplazamientos, solici

Estudios de informes o documentos y las de acuerdos administrativos que puedan ser recurridos, se harán:

Dicho artículo reforma al numeral 71 en su fracción II, inciso al del Código Fiscal anterior, ubicado en el Título Tercero denominado "De la Fase Oficiosa del Procedimiento Tributario" y que dice "las notificaciones se harán: - II.- A los particulares: a).- Personalmente o por correo certificado con acuse de recibo los citatorios, los emplazamientos y las resoluciones o acuerdos administrativos que puedan ser recurridos.

Comparando ambos preceptos, observamos que el legislador del nuevo Código Fiscal en el artículo 98 inexplicablemente suprime el término "resolución", dejando únicamente acuerdo administrativo. ¿Qué fue lo que motivó al legislador suprimir a las resoluciones administrativas? ¿Por qué sigue empleando el término "resolución" y no acuerdo en los artículos 102, 106, 111, 158, 160, 161, 162, 165 y 167, comprendidos en el mismo Título?

Ello nos obliga a meditar sobre dicho proceder -- para comprender si estuvo en lo correcto o no el legislador, -- para lo cual vamos a manejar varias hipótesis a continuación.

Tal vez el legislador pensó que "resolución" por suponer una controversia era un término mal empleado en el Título del Procedimiento Administrativo en el que no hay controversia. Si fue así, consideramos que está en un error y que fue incongruente con el texto mismo de la ley, ya que acuerdo y resolución son sinónimos, no obstante de ser más amplio el término "acuerdo" tal y como nos lo demuestra la doctrina. -- Así por ejemplo Guillermo Cabanellas en su Diccionario de De-

recho Usual nos dice que "Acuerdo" significa: "Resolución tomada por unanimidad o por mayoría de votos sobre cualquier -- asunto; sentencias, fallos, mandatos judiciales y decretos, - resoluciones, Órdenes y disposiciones gubernativas emanadas - del poder supremo; sentido, juicio, estado normal de un cerebro sano.

Además de significar resolución, el acuerdo es el concierto de dos voluntades, o el concierto o inteligencia de personas que llevan a un mismo fin". (113)

Joaquín Escriche en su Diccionario Razonado de -- Legislación y Jurisprudencia dice que "Acuerdo es: La resolución que se toma en los tribunales por todos los votos o la - mayor parte de ellos; y también la que se toma por una sola - persona, como los acuerdos de un presidente; el parecer, dictamen o consejo de alguna persona o cuerpo, como el acuerdo - de asesor sobre el que pronuncia el juez lego.- El cuerpo de ministros que componen una cancillería o audiencia con su -- presidente o regente cuando se juntan para asuntos gubernativos, y en algunos casos extraordinarios para los contencio--- sos; las juntas de acuerdos ordinarios se componían solo de - los oidores; pero en los que se llaman acuerdos generales entraban también los ministros o alcaldes del crimen". (114)

O posiblemente el legislador empleó "acuerdo" para estar congruente con el artículo 8^a párrafo segundo de la - - Constitución General de la República que dice " A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido la cual tiene la obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario".

A esto el maestro Alfonso Nava Negrete en su li--

bro Derecho Procesal Administrativo comenta lo siguiente: ---
"De manera que será un acuerdo y no una resolución el que dicte la autoridad ¿Pero qué sentido deberá tener ese acuerdo? - Basta con que la autoridad de respuesta o conteste a la gestión o solicitud para que cumpla con la exigencia constitucional. Pkede declarar que lo pedido está en estudio o trámite e incluso decir que es incompetente para conocer de lo solicitado". (115)

De cualquier manera para entender el artículo 98, y en virtud de que no contamos con la exposición de motivos - del Código Fiscal, hay que interpretarlo de acuerdo con el -- sistema hermenéutico, o sea, habrá que examinar el articulado del Título Tercero. Así, cuando se habla en el Capítulo Primero artículo 80, que las autoridades administrativas estarán facultadas para la determinación y liquidación de los créditos fiscales. En el artículo 98 se dice, que serán notificados los citatorios, emplazamientos, solicitudes de informes - o documentos y los de los acuerdos administrativos que puedan ser recurridos. Por supuesto acuerdos sobre determinaciones y liquidaciones de créditos fiscales. Y para redondear lo anterior en el numeral 99 se dice que los acuerdos que no sean recurribles se notificarán por medio de oficio o telegrama.

Hasta aquí se habla únicamente de acuerdos:

a).- Para la determinación o liquidación de los - créditos fiscales.

b).- Como única forma de declaración unilateral de la autoridad administrativa.

Más adelante, precisamente a partir del artículo

102, el legislador se olvida del significado que quiso dar a resolución, empleado común y corriente dicho término para dirimir controversias, y lo aplica a lo largo de todo el Título Tercero, olvidándose de "acuerdo" adoptado en exclusiva;

Ya con lo anterior podemos decir que tanto acuerdo como resolución son dos términos que pueden emplearse como sinónimos e incluso en esta fase en que realmente no se presenta una contienda, sino únicamente el instar por parte del particular a la autoridad administrativa para que dicte una resolución o un acuerdo para efectos de liquidar o determinar un crédito fiscal.

Consideramos que en nada se hubiera afectado el contenido del Código Fiscal si se hubiese dejado el texto del artículo 71, fracción II, inciso a) del Código Fiscal anterior cuando se refería a las "Resoluciones o Acuerdos Administrativos", y así nos hubiera presentado un Código más congruente en su texto mismo y no dar lugar a confusiones como lo hace en el actual, en el que no se decide por emplear uniformemente el término "acuerdo", por el que ya se había optado usar al presentar el Capítulo Tercero, Título Tercero.

Por otra parte, la publicación en el Derecho Fiscal se presenta como una conditio juris, similar a la notificación, ambos como medios de comunicación procesal, de tal forma que de la realización de la publicación depende la eficacia que pueda tener un acto o una resolución.

SUJETOS EN LA PUBLICACION

a) Activo, La Federación, Estados y Municipios a

través de sus autoridades fiscales, que son quienes como autores de las resoluciones, los que ordenan se haga la publicación.

b) Pasivo, en este caso, serán aquellas personas a quienes está dirigida la resolución, de los que se desconoce su domicilio e interesa comunicar.

Examinemos pues, la única figura de la publicación regulada por el artículo 98 fracción III correspondiente a la fase oficiosa del procedimiento tributario. Se dice que los citatorios, emplazamientos, solicitudes de informes o documentos y los acuerdos administrativos se notificarán por edictos, únicamente cuando se haya intentado notificar personalmente; mediante oficio entregado por mensajero o por correo certificado con acuse de recibo, y que la persona a quien deba notificarse haya desaparecido, se ignore su domicilio o lo haya cambiado, o se encuentre en el extranjero sin haber dejado representante legal acreditado ante las autoridades fiscales.

El Código Fiscal regula cómo deben de efectuarse los medios de comunicación. Así al hablarnos en el numeral 100 de las notificaciones personales, dice, que éstas se harán en el último domicilio señalado ante las autoridades fiscales en el procedimiento administrativo de que se trate; y a falta de este señalamiento se estará a las reglas estipuladas en el artículo 15.

En dicho artículo, en lo relativo a las personas físicas sigue el siguiente orden: primero, en la casa que habitan, a falta de ésta, en el lugar que habitualmente reali-

cen actividades o tengan bienes que den lugar a obligaciones fiscales, en todo lo que se relacione con éstas. Y a falta de los sitios indicados el lugar donde se encuentren.

Es precisamente en este último supuesto en el que opera la notificación por edictos, la que se realizará haciendo publicaciones que contendrán un resumen de las resoluciones por notificar; dichas publicaciones deberán efectuarse -- por tres días consecutivos en el Diario Oficial de la Federación y en uno de los periódicos de mayor circulación en la República.

Surten efectos las resoluciones que han sido notificadas por edictos el día hábil siguiente al de la última -- publicación.

Como puede observarse, las reglas para llegar a -- la notificación por edictos, hace posible salvar todos los -- obstáculos que puedan presentarse para comunicar una resolución a su destinatario, cumpliéndose así la conditio juris -- para el logro de la eficacia del acto de la autoridad fiscal.

III.- JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACION

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha pronunciado en materia de publicación la siguiente jurisprudencia:

NOTIFICACION DE RESOLUCIONES AGRARIAS.- Cuando en la resolución agraria se ordena notificar al interesado y no se hace, la demanda de garantías debe entenderse en tiempo, to mando en cuenta la última parte del artículo 21 de la Ley de Amparo y la afirmación del quejoso de que hasta la fecha de la misma tuvo conocimiento de la resolución reclamada, sin que valga la fecha de publicación de la misma en el Diario Oficial, porque tal publicación, de acuerdo con la jurisprudencia de este Alto Tribunal, "no surte efectos de notificación, a menos que se trate de acuerdos de interés general, decretos o leyes".

Amparo en Revisión 6834/56.- Braulio Rodríguez Esquer. 14 de agosto de 1957.- 5 votos. Ponente Felipe Tena Ramírez. Vol. - II. Tercera parte. Página 83.

NOTIFICACIONES ADMINISTRATIVAS.- La publicación de las resoluciones administrativas en el Diario Oficial no surten efectos de notificación, y sólo tiene tal carácter dicha publicación cuando se trata de leyes, decretos o disposiciones de interés general.

Amparo en Revisión 3556/56.- Comete Administrativo de Aguas - de Tetzahuapan, A. C.- 8 de abril de 1959. Ponente Felipe Tena

Ramírez. Vol. XXII, Tercera parte, Pág. 70.

NOTIFICACIONES PERSONALES.- Las leyes procesales admiten que, en determinados casos, se emplace al demandado - por edictos, y que el juicio se siga en rebeldía, pero con -- arreglo al artículo 121, fracción III, segundo párrafo, de la Constitución General de la República y a la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no debe ejecutarse fuera de la entidad federativa que pronunció una sentencia em i t i d a sin haberse emplazado personalmente a una de las partes, y sin que ésta se hubiera sometido expresamente (o debiera s o m e t e r s e meterse por razón de su domicilio) al Tribunal que la pronunció.

Amparo en Revisión 179/62.- Nieves Menéndez S. de Zurdo. 6 de junio de 1962.- Unanimidad de 4 votos. Ponente Felipe Tena -- Ramírez. Volumen LX, Tercera parte. Pág. 85.

NOTIFICACIONES DE LAS DECLARACIONES DE EXPROPIA---
CION.- La notificación de las declaratorias de expropiación - debe hacerse personalmente, y sólo en el caso de que se ignore el domicilio del afectado es lícita la notificación que se le haga por medio del periódico oficial.

Jurisprudencia 98 (Quinta Epoca), página 125. Sección Primera.

IV.- EFFECTOS JURIDICOS DE LA PUBLICACION

Resalta la importancia de la publicación como medio de comunicación del acto administrativo, ya que como lo anotamos al tratar la publicación en general, este procede -- cuando el órgano productor del acto se ve imposibilitado a comunicarlo personalmente a su destinatario en virtud de que se desconoce su domicilio, lo ha cambiado, etc., entonces recurre a la notificación por edictos, que se insertan en los periódicos oficiales y en los de mayor circulación en la República, también para hacer saber determinados actos administrativos que no tienen destinatario inmediato individualizado -- (órdenes, circulares administrativas, delegación de funciones, etc.).

La publicación, en este sentido, constituye una garantía jurídica para los administrados frente a la actividad de la Administración, ya que ésta es el medio de darle a conocer un acto administrativo, que afecta a sus intereses.

Por otro lado, la publicación tiene verdadera -- trascendencia al presentarse como una condición jurídica previa a la ejecutoriedad del acto, puesto que afecta a la eficacia del mismo.

Antes de entrar a los efectos que produce la publicación, vamos a examinar lo que la doctrina nos enseña al respecto.

Fernando Garrido Falla, expresa que "si un acto no ha sido notificado personalmente o por cédula y además, el acto no ha sido publicado nos encontramos con que faltan los

requisitos elementales para la eficacia. Su pendencia hay -- que entenderla que es indefinida, pues aquí la voluntad administrativa no ha llegado a exteriorizarse." (116)

Enrique Sayagues Laso en su Tratado de Derecho - Administrativo expone una regla general de los efectos jurídicos de la notificación que también aplicamos a la publicación: "Como regla general el efecto de la notificación es simplemente dar al interesado conocimiento del acto o hecho. Sin embargo en ciertos casos perfecciona el acto, además, a partir de la fecha de notificación empiezan a correr los plazos que correspondan". (117).

Agustín A. Gordillo, señala que "existe una persistente tendencia entre la doctrina del derecho administrativo en considerar que la publicidad del acto administrativo no es un requisito de forma, ni hace a la perfección del acto, - sino sólo a sus efectos.

Sin embargo, puesto que se conviene en que 1ª Acto administrativo es aquél que produce efectos jurídicos inmediatos, y en 2ª los efectos jurídicos no surgen en tanto que el acto no sea dado a publicidad, parécenos ser coherente considerar que 3ª el acto administrativo productor de efectos -- jurídicos inmediatos sólo puede ser el acto administrativo dado a la publicidad. En otros términos, el acto que no ha sido aún publicado, no produce efectos jurídicos inmediatos, y -- por lo tanto no es acto administrativo. Luego, la publicidad es un elemento del acto mismo, y no otra cosa que un elemento formal.

De allí, pues, que digamos que además de las formas de documentación deben computarse las formas de publici--

En principio vamos a remitir en general los efectos jurídicos de la publicación a los que hemos apuntado con respecto a la notificación en el capítulo que antecede. Sin embargo, hemos de señalar los aspectos más importantes de los efectos jurídicos de la publicación.

La falta de publicación no destruye la existencia del acto administrativo, éste existe y es válido una vez que ha sido emanado del órgano con funciones administrativas, pero con la publicación el acto comienza a surtir sus efectos, con lo cual, el acto se presenta condicionado jurídicamente en cuanto a su eficacia. Por ellos se afirma que es condición previa para la ejecutoriedad del acto.

Es necesario distinguir, de una parte, según se haya realizado o no la publicación, y, por la otra, la validez o invalidez de la misma.

Si la publicación se llevó a cabo cumpliendo los requisitos exigidos, a partir de entonces empieza a surtir sus efectos el acto y por lo tanto se iniciará el conteo para efectos de términos. Si no se llevó a cabo la publicación, sólo puede afirmarse la existencia del acto, pero éste no podrá cobrar efectos jurídicos, hasta en tanto no se de la publicación.

Respecto a la validez o invalidez de la publicación, cabe decir que es perfectamente válida, cuando se cumplan los supuestos que la ley ordena para tal efecto. Pero si se dejan de observar los requisitos legales, entonces el acto se encontrará viciado y por tanto podrá calificarse el mismo de ineficaz.

Ahora bien, la publicación de la resolución debe tenerse por verificada desde la fecha de su publicación, y es a partir de entonces, cuando ha de iniciarse el cómputo para el conteo de los términos.

NOTA BIBLIOGRAFICA

- (98).- Leonardo Prieto Castro., Derecho Procesal Civil T. I, cit. pág. 242.- Editorial Librería General Zaragoza,- España, 1946.
- (99).- W. Kisch., Elementos de Derecho Procesal Civil. T. IV, cit. pág. 146.- Editorial Revista de Derecho Privado.- Madrid, España.
- (100).- Leonardo Prieto Castro., Obra citada, cit. pág. 234.
- (101).- Eduardo García Maynez.- Introducción al Estudio del Derecho. cit. pág. 57.- Editorial Porrúa, México, - - 1956.
- (102).- Eduardo García Maynez., Obra citada. cit. pág. 57.
- (103).- Eduardo García Maynez., Obra citada. cit. pág. 57.
- (104).- Eduardo García Maynez., Obra citada. cit. pág. 60.
- (105).- Trinidad García (Introducción al Estudio del Derecho,- pág. 70), citado por Eduardo García Maynez en Introdución al Estudio del Derecho, págs. 60 y 61.
- (106).- Fernando Garrido Falla, Tratado de Derecho Administrativo. Vol. I cit. pág. 493.- Ed. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1959.
- (107).- Fernando Garrido Falla.- Obra citada. cit. págs. 493 y 494.
- (108).- Enrique Sayagues Laso., Tratado de Derecho Administrativo. T. I. cit. págs. 430 y 431.- Ed. Martín Blánchi Altuna. Montevideo, 1953.
- (109).- Agustín A. Gordillo., El Acto Administrativo. cit. -- pág. 151.- Ed. Abeledo Perrot. Buenos Aires, 1963.
- (110).- Ernest Forsthoff., Tratado de Derecho Administrativo. cit. pág. 304.- Ed. Gráficas Ugrima. Madrid, 1958.

- (111).- Miguel S. Marienhoff., Tratado de Derecho Administrativo. T. I., cit. pág. 237.- Ed. Abeledo Perrot. Buenos Aires, 1965.
- (112).- Jesús González Pérez.- Derecho Procesal Administrativo, T. II, cit. pág. 608.
- (113).- Guillermo Cabanellas., Diccionario de Derecho Usual.- 1a. Edición, cit. pág. 33.- Ed. Atalaya. Buenos Aires.
- (114).- Joaquín Estriche., Diccionario Razonador de Legislación y Jurisprudencia. cit. pag. 80.- Librería de Rosa y Bouret. París.
- (115).- Alfonso Nava Negrete., Derecho Procesal Administrativo, cit. pág. 202.- Ed. Porrúa Hnos., S. A.
- (116).- Fernando Garrido Falla., Obra citada. cit. pág. 493.
- (117).- Enrique Sayagues Laso., Obra citada. cit. pág. 431.
- (118).- Agustín A. Gordillo., Obra citada. cit. pág. 150.

PROPOSICIONES EN VIA DE CONCLUSIONES

I.- Para estudiar al acto administrativo, por conveniencia práctica y para facilitar su comprensión, es conveniente prescindir de aquellos actos que producen efectos jurídicos generales y de los contratos administrativos.

Los primeros deben excluirse del concepto acto administrativo, en virtud de que los efectos que produce el acto administrativo son individuales,

Lo anterior basado en las siguientes razones:

a).- De sistema, unicamente se estudiarán los actos productores de efectos jurídicos individuales.

b).- En cuanto a la naturaleza jurídica, los actos productores de efectos jurídicos generales deben asimilarse a los actos de la administración.

c).- Doctrinal, ya la doctrina estudia en forma separada a este tipo de actos, estableciendo tácitamente una clara diferencia entre unos y otros.

En lo relativo a los contratos administrativos, -- también deben excluirse del concepto acto administrativo, en virtud de que el acto administrativo es por esencia una declaración unilateral con efectos ejecutorios; en tanto que el contrato administrativo en sí es un acuerdo de voluntades de las partes en el contrato y la realización del mismo queda al arbitrio de ellas.

De acuerdo con lo descrito, puede apreciarse que -

se trata de dos figuras diferentes, concluyéndose la proposición a lo siguiente: Los actos productores de efectos jurídicos generales y los contratos administrativos deben ser considerados como actos de la administración y no estudiarse en el concepto de acto administrativo.

II.- De acuerdo con la proposición anterior, debe considerarse que todo acto emanado del Poder Legislativo, Ejecutivo o Judicial que tenga facultades administrativas y que reúna los elementos del acto administrativo, debe ser considerado como tal. Esto ha de servir para cambiar el criterio general en la doctrina que sólo considera como fuente productora de los actos administrativos a cualquier órgano perteneciente al Poder Ejecutivo. Conclusión: Cualquier órgano del Poder Legislativo, Ejecutivo o Judicial con funciones administrativas es un sujeto capaz de producir un acto administrativo.

III.- Otra proposición a las consideraciones apuntadas, es la relativa al concepto del acto administrativo, el que enfocaremos desde dos puntos de vista:

a).- Concepto Formal; Acto administrativo es - - aquella declaración unilateral de un órgano administrativo.

b).- Concepto Material; Acto administrativo es la declaración unilateral en el ejercicio de una función administrativa, regulada por la ley correspondiente y productor de efectos jurídicos particulares con carácter ejecutorio.

IV.- Propongo como elementos estructurales del acto administrativo los siguientes:

Para que sea legal el acto deben darse:

1.- Organismo Competente.

2.- Legitimidad.

Condiciones de Legitimidad:

a).- Voluntad,

b).- Causa o fin,

c).- Forma, y

d).- Contenido,

3.- Mérito u Oportunidad.

V.- Asimismo, propongo que en la legislación administrativa se establezcan de una manera uniforme los medios de comunicación tal y como lo hace la legislación civil; ya que en materia administrativa no es común encontrar en todas sus leyes los medios de comunicación uniformemente. La experiencia demuestra que tratándose de medios de comunicación es más eficiente la que maneja la legislación en materia de Derecho privado en su fase sustantiva y adjetiva.

Si aplicamos los medios de comunicación del Derecho privado al Derecho Público se podrían evitar las deficiencias que se han señalado en el desarrollo del presente trabajo, en beneficio no solo de la actividad de la Administración, sino que esencialmente del administrado. La conclusión obligada es que se adopte en materia administrativa el siguiente cuadro general de los medios de comunicación:

I.- Que atiende a la naturaleza de los actos:

a).- Notificación.

b).- Publicación.

II.- Que atiende al objeto;

a).- Notificación.

b).- Requerimiento

c).- Citación.

III.- Que atiende a las formas de notificación:

a).- Personal.

b).- Publicadas en el Boletín, Gaceta, etc.

c).- Por medio de cédula.

d).- Por edictos.

e).- Por correo certificado o por telégrafo.

f).- Por estrados.

IV.- Otra proposición es la siguiente: Deberá tenerse presente al redactarse la legislación administrativa o fiscal que la publicación es como ya dije en este trabajo "el medio por el cual se pone en conocimiento a una colectividad un acto"; y la notificación es como ya ha quedado asentado "El medio legal por el cual se da a conocer a las partes o a un tercero el contenido de una resolución". Y que estas dos formas de comunicación son una condición jurídica para que tenga eficacia el acto, debiendo separarse la validez del acto de la validez del medio de comunicación.

VII.- El Código Fiscal en su artículo 176 correspon--

diente al Título Cuarto, Capítulo Segundo, Sección Segunda de la Fase Contenciosa del Procedimiento Tributario, no regula la notificación por medio de edictos, forma esta, sumamente importante, según lo hemos anotado al examinar la notificación y la publicación en el Derecho Fiscal. Sin embargo es de hacerse notar que el Código sí regula esta forma en la fase del Procedimiento Administrativo en el artículo 98 correspondiente al Título Tercero, Capítulo Tercero.

Por lo tanto, propongo que se incluya en el artículo 176 correspondiente a la Fase Contenciosa del Procedimiento Tributario a la notificación por edictos, llenándose así la laguna que el legislador ha dejado en el Código Fiscal.

VIII.- Por último, se propone que los artículos 98 y 99 del Código Fiscal sean reformados, ya que ambos preceptos sólo se refieren a los acuerdos administrativos, suprimiendo a las resoluciones administrativas, presentando una incongruencia lógica en el Título Tercero del Código Fiscal. Considerando que la redacción del Código Fiscal anterior era más adecuada, ya que en el artículo 71 se decía que las notificaciones a los particulares se hará respecto de los citatorios, emplazamientos y las resoluciones o acuerdos administrativos que puedan ser recurridos.

Artículo 71 del Código Fiscal anterior.- Las notificaciones se harán:

II.- A los particulares:

a).- Personalmente o por correo certificado con acuse de recibo los citatorios, emplazamientos, las soliditudes de informes o documentos y las resoluciones o acuer-

dos administrativos que puedan ser recurridos.

Artículo 98 del Código Fiscal vigente.- Las notificaciones de los citatorios, emplazamientos, solicitudes de informes o documentos y las de acuerdos administrativos que puedan ser recurridos se harán:

De lo anterior se llega a la conclusión de que es más correcto y congruente hablar en el Título Tercero, artículo 98 de resoluciones o acuerdos administrativos, ya que de esta manera se salva la incongruencia en que cayó el legislador al formular el Título Tercero.

B I B L I O G R A F I A

- BECERRA BAUTISTA JOSE.- Introducción al Estudio del Derecho -
Procesal Civil.- Ed. JUS, México, 1957.
- BIELSA RAFAEL.- Compendio de Derecho Público T. II.- Ed. Tipo
gráfica Llordén, S. R. L.- Buenos Aires, 1952.
- BRISEÑO SIERRA HUMBERTO.- Derecho Procesal Fiscal.- Ed. Anti-
gua Librería Robledo.- México, 1964.
- CABANELLAS GUILLERMO.- Diccionario de Derecho Usual la. Edi-
ción.- Ed. Atalay. Buenos Aires.
- CAPITANT HENRY.- Vocabulario Jurídico.- Ediciones de Palma.-
Buenos Aires, 1961.
- COUTURE EDUARDO J.- Estudios de Derecho Procesal Civil. T. -
III.- EDIAR, S. A.- Editores.- 1950.
- CRETELLA JUNIO JOSE.- Direito Administrativo do Brasil. Vol.-
III.- Editora Revista dos Tribunais Ltda.- Sao Paulo,
Brasil, 1961.
- DIEZ MAMUEL MARIA.- El Acto Administrativo.- Tipográfica Edi-
tora Argentina, 1956.
- DIEZ MANUEL MARIA.- Derecho Administrativo T. II.- Ed. Biblio
gráfica OMEBA.- Buenos Aires, Argentina, 1965.
- ENTRENA CUESTA RAFAEL.- Curso de Derecho Administrativo.- Ed.
Tecnos.- Madrid, 1965.
- ESCRICHE JOAQUIN.- Diccionario Razonado de Legislación y Jur-
risprudencia.- Librería de Rosa y Bouret.- París.
- FORSTHOFF ERNST.- Tratado de Derecho Administrativo.- Ed. Grá
ficas Ugrima, Madrid, 1958.
- GARCIA MAYNEZ EDUARDO.- Introducción al Estudio del Derecho -
Ed. Porrúa.- México, 1956.
- GARRIDO FALLA FERNANDO.- Tratado de Derecho Administrativo. -
T. I. Ed. Instituto de Estudios Políticos.- Madrid, -
1959.
- GOLDSCHMIDT JAMES.- Derecho Procesal Civil.- Ed. Labor, 1936.

- GONZALEZ PEREZ JESUS.- Derecho Procesal Administrativo T. II.- Ed. Instituto de Estudios Políticos.- Madrid 1955.
- GORDILLO AGUSTIN A.- El Acto Administrativo.- Ed. Abeledo Perrot.- Buenos Aires, 1963.
- KISCH W.- Elementos de Derecho Procesal Civil T. IV.- Ed. Revista de Derecho
- GUIDO LANDI Y GUISEPPE POTENZA.- Manuali Guiridici.- Dott. A.- Giuffre-Editore.- Milano, 1963.
- LOPEZ NIETO Y MALLO FRANCISCO.- El Procedimiento Administrativo.- Ed. José María Bosch.- Barcelona, España, 1960.
- MARIENHOF MIGUEL S.- Tratado de Derecho Administrativo T. I - Ed. Abeledo Perrot.- Buenos Aires, 1965.
- OLVERA TORO JORGE.- Manual de Derecho Administrativo.- Ed. Jurídica Mexicana.- México, 1963.
- PALLARES EDUARDO.- Diccionario de Derecho Procesal Civil.- Ed. Porrúa, S. A.- México, 1963.
- PRIETO CASTRO LEONARDO.- Derecho Procesal Civil T. I.- Ed. --- Librería General Zaragoza.- España, 1946.
- REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS - POLITICOS DE MADRID.- T. 47 y 48.- España.
- ROYO VILLANOVA ANTONIO.- Elementos de Derecho Administrativo T. I. 23a. Edición.- Ed. Librería Santarén, Valladolid, 1955.
- SANCHEZ BUSTAMANTE.- Derecho Internacional Privado.- T. I.- -- Ed. Habana Cultural, S. A.- Cuba, 1943.
- SAYAGUES LASO ENRIQUE.- Tratado de Derecho Administrativo. T. I. Ed. Martín Bianchi Altuna.- Montivideo, 1953.
- SERRA ROJAS ANDRES.- Derecho Administrativo.- Ed. Porrúa.- México.