

La notificación como condición de eficacia de los actos administrativos. Con especial referencia al derecho administrativo peruano*

Hesbert Benavente Chorres**

Recibido: 10 de marzo de 2009

Aprobado: 2 de abril de 2009

Resumen

Teniendo en cuenta su naturaleza jurídica, sus principios reguladores, los requisitos que debe observar para su materialización, y los efectos que produce, ¿se puede considerar la notificación de los actos de la Administración Pública como un procedimiento administrativo o como una condición de eficacia de los actos administrativos?

Esta situación, por ejemplo, es problemática en el derecho administrativo peruano, debido a la falta de mención en la Ley de Procedimientos Administrativos de la naturaleza y efectos de la notificación. Por ello, el objetivo del presente artículo es responder a la pregunta anteriormente planteada y demostrar, a la luz de la doctrina, que la notificación es una condición de eficacia de los actos administrativos y que la falta de la misma genera el no nacimiento de sus efectos jurídicos sobre los administrados.

Palabras clave

Procedimiento administrativo, actos administrativos, notificación y eficacia.

* El presente artículo es producto de la actividad académica del autor como colaborador del Centro de Investigación en Ciencias Jurídicas de la Universidad Autónoma del Estado de México, en el área de Derecho Público.

** Maestro en Derecho penal por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Lima-Perú). Doctorante en Derecho por la Universidad Autónoma del Estado de México (Toluca- Estado de México) a raíz de la beca otorgada por la Secretaría de Relaciones Exteriores de México. Colaborador del Centro de Investigación en Ciencias Jurídicas, Justicia Penal y Seguridad Pública de la Universidad Autónoma del Estado de México. Docente universitario. Línea de investigación: Derecho público. ngardunog@uaemex.mx

Servicing as an efficient condition of administrative procedures, with special emphasis on peruvian administrative law

Abstract

Bearing in mind its juridical nature, regulatory principles, requirements to be followed for its materialization, and its effects, can servicing of public administration procedures be considered as an administrative procedure or as an efficient condition of administrative procedures?

This situation, for example, is a problem in the Peruvian administrative law, due to the omission or nature and effects of servicing in the administrative procedure law. For that reason, the objective of this article is to answer above question and to demonstrate, in light of norms, that its omission results in the lack of its juridical effects on citizens.

Keywords:

administrative procedure, administrative acts, servicing, efficiency.

INTRODUCCIÓN

El método empleado para el análisis de la naturaleza jurídica de la notificación de los actos administrativos es el dogmático, partiendo de las dos tesis que la doctrina ha elaborado con relación a este tema: a) la notificación como un procedimiento administrativo (independiente del acto que comunica a los administrados) y, b) la notificación como elemento o condición de eficacia de los actos administrativos. Al respecto, en este estudio se analizarán ambas posiciones, tomando partida por la última de las mencionadas, dado que, en un sentido de estructura, el acto administrativo es válido cuando ha sido emitido por un órgano competente que aplica las normas pertinentes y se pronuncia sobre el fondo del asunto que incide en el ámbito de derechos y deberes del administrado, pero que recién surtirá efectos para él, cuando adquiera conocimiento del acto administrativo a través de la notificación; es decir, la misma no es un procedimiento administrativo independiente del acto que comunica, ni tampoco es un elemento de validez del mismo, sino una condición para que genere efectos a los administrados (una condición de eficacia); y lo señalado tiene respaldo, al menos en el Perú, en la ley 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General. En ese sentido, este artículo analizará las posiciones antes señaladas, con un previo estudio de lo que entendemos por procedimiento y acto administrativo, formulando luego la respectiva toma de postura.

1. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

1.1 PROCESO Y PROCEDIMIENTO

En este sentido amplio habría *proceso* en cualquier función estatal y podríamos hablar entonces: a) de proceso judicial (civil, penal, comercial, contencioso administrativo); b) de

proceso legislativo (es decir, el conjunto de actos parlamentarios que tienen por fin el dictado de una ley); c) de proceso administrativo (el conjunto de actos de la Administración que tienen por objeto la emanación de un acto administrativo). No parece un concepto útil (Aberastury & Cilurzo 1998; Araujo, 1998; Brewer, 1990; Couture, 1985).

En ese concepto no interesaría, pues, quién dicta los actos que integran y resuelven el proceso: bastaría que sea “el sujeto activo de la función pública, en cualquiera de sus especies” (Ballbé, 1947); se puede definir, entonces, el proceso como la “Serie o sucesión de actos coordinados que fijan los datos según los cuales ha de ejecutarse la función pública, con derecho del sujeto o sujetos pasivos de la misma a participar, con el sujeto activo, en su formación” (Ballbé, 1947).

No obstante que se suele usar así el término, este criterio no pareciera ser conveniente. En efecto, razones históricas y políticas han dado a la idea de proceso un significado más alto y valioso que el de mera secuencia finalista de actos: le han atribuido el fin específico de decidir una controversia entre partes (litigio) *por parte de una autoridad imparcial e independiente* (juez), con fuerza de verdad legal (autoridad de cosa juzgada). Es una de las funciones esenciales del Estado de derecho. No importa que el acto del juez resuelva estrictamente un litigio o que en cambio se refiera a las materias llamadas de “jurisdicción voluntaria” (Carnelutti, 1959); pero sí es básico que el acto final del proceso sea un acto judicial, es decir, una decisión proveniente de una autoridad imparcial e independiente, “desinteresada”, con respecto al proceso. La clave es la existencia de una autoridad independiente del poder político e imparcial en la contienda que tiene a dicho poder como parte.

Aplicar el concepto de *proceso* a todo conjunto de actos dirigidos a la formación o a la apli-

cación de normas jurídicas (sean éstas jurisdiccionales, administrativas o legislativas) implica quitarle ese carácter fundamental y tradicional de medio o técnica para la Administración de *Justicia*. Bien es cierto que también la actuación de los órganos administrativos y legislativos está sujeta a ciertos principios también comunes al proceso; pero no por ello puede olvidarse que es en el proceso judicial donde se hará la determinación definitiva y correctora del derecho y la justicia en un caso concreto, controlando de manera imparcial e independiente las decisiones de los órganos legislativos y administrativos. Por esas razones y por la conveniencia de establecer una unidad terminológica en el conjunto de actos judiciales que versan sobre actos de la Administración, creemos preferible mantener la designación de *proceso* estrictamente para el *proceso judicial* (González, 1995; Nava, 1959).

Ahora bien, negarle el nombre o carácter de “proceso” al procedimiento administrativo no puede en modo alguno implicar que por tal circunstancia la Administración no habrá de estar sujeta a ninguna regla o principio de derecho en su tramitación. En efecto, pareciera ser evidente hoy día que ciertos principios generales del derecho y ciertas normas constitucionales consustanciadas con el Estado de derecho y el sistema republicano de gobierno no están destinadas a ser aplicadas únicamente en el proceso judicial: también la Administración está sometida a esos principios, y sus procedimientos no estarán menos ligados a ellos por el hecho de que no los cubramos con la calificación de “proceso”.

La terminología en sí no es fundamental: lo importante es señalar que participando en algo de lo esencial del proceso judicial, en el sentido de afectar los derechos de un individuo, le son de aplicación los principios y garantías de protección de esos derechos en el proceso judicial. El respeto al debido proceso legal, la irrestricta garantía de defensa, la actuación imparcial del funcionario, el

acceso permanente a las actuaciones y toma de fotocopia completa de ellas, la producción amplia de la prueba, etc., no son sino algunos. De allí entonces que rechazar la calificación de “proceso” no implica en absoluto desechar la aplicación analógica, en la medida de lo compatible, de todos los principios procesales (Sayagués, 1953); ni tampoco dejar de sustentar el principio de que el procedimiento administrativo tenga regulación jurídica expresa y formal para la Administración, que encauce su trámite y determine con precisión los derechos de los individuos durante la evolución del procedimiento. Esa aspiración cabe hoy día hacerla extensiva al procedimiento de audiencia pública.

1.2 CONCEPTO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Como se sabe, la realización de todas y cada una de las funciones públicas no se agota, normalmente, en un acto. La actividad de los órganos públicos se concreta en una serie de actos combinados entre sí por un efecto jurídico único. Es decir, cuando el Estado juzga, legisla o administra lo hace a través de un procedimiento. Se da así un procedimiento jurisdiccional, otro legislativo y otro administrativo, diferenciados entre sí por la diversa función de la que son, respectivamente, cauce formal (Huelin, 1993).

En consecuencia, el procedimiento administrativo será el procedimiento de la función administrativa (González, 1975).

Desde otra perspectiva, partiendo de la distinción entre actos simples y actos compuestos (o actos-procedimiento, formados por una cadena de actos de trámite, que conducen al acto definitivo en el que se contiene la voluntad de la Administración), lo define Carnelutti como el tipo de combinación de actos cuyos efectos jurídicos están vinculados causalmente entre sí (cita tomada de: Huelin, 1993).

Definimos al procedimiento administrativo como la parte del derecho administrativo que estudia las *reglas y principios que rigen la intervención de los interesados en la preparación e impugnación de la voluntad administrativa*. Estudia, por lo tanto, la participación y defensa de los interesados (un particular, un funcionario o una autoridad pública; una persona jurídica, p. ej. una asociación de vecinos, usuarios, interesados o administrados) en todas las etapas de la preparación de la voluntad administrativa (sea de tipo individual como general; en este último caso es específicamente el procedimiento de audiencia pública el que debe también seguirse, sin perjuicio del trámite administrativo corriente) y desde luego, cómo debe ser la tramitación administrativa en todo lo que se refiere a la defensa, participación e intervención de dichos interesados. Estudia, en particular, la defensa de los interesados¹, y como lógica consecuencia de ello la impugnación de los actos y procedimientos administrativos por parte de éstos; se ocupa pues de los recursos, reclamaciones y denuncias administrativas: sus condiciones formales de procedencia, el trámite que debe dárseles, los problemas que su tramitación puede originar y cómo y por quién deben ser resueltos; pero no estudia cómo deben ser resueltos todos los problemas de fondo que dichos recursos, etc., puedan plantear, salvo que estén íntimamente ligados a un problema procedimental (Gordillo, 2003).

Finalmente, en el Perú, según la Ley de Procedimiento Administrativo General (ley 27444), se entiende por procedimiento administrativo al conjunto de actos y diligencias tramitados en las entidades, conducentes a la emisión de un acto administrativo que produzca efectos jurídicos individuales o individualizables sobre intereses, obligaciones o derechos de los administrados.

¹ El *desiderátum* es no depender de la tutela del Estado sino de la *defensa* del particular.

1.3 NATURALEZA JURÍDICA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Sobre la naturaleza jurídica del procedimiento administrativo se han sustentado dos tesis:

(a) Tesis sustancial del procedimiento. Es de origen alemán y sostiene que los distintos elementos del procedimiento carecen de autonomía, y sólo son partes de la decisión final; se basa en el concepto de acto-procedimiento. Esta doctrina predominó en Italia hasta 1930, pero en la actualidad está superada. En efecto, el procedimiento, según la doctrina moderna, no es un acto complejo, sino un complejo de actos de la Administración y de los administrados, cada uno de los cuales tiene sustantividad jurídica propia, sin perjuicio de su carácter instrumental respecto de la decisión final (Huelin, 1993).

(b) Tesis formal del procedimiento. Es sustentada por la doctrina moderna, con las siguientes notas:

1. Es un concepto puramente formal, en lo que están de acuerdo procesalistas y administrativistas; así lo reconocía la Exposición de Motivos de la Ley de Procedimientos Administrativos español: *cauce formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin*. Lo que discute la doctrina es la esencia de este fenómeno formal; así, para Sanduli, es una noción formal, en el sentido de que no está integrado por actos, sino por una sucesión de tiempos, mientras que para López Rodo, es una forma de sucesión de los actos y de los tiempos, y exige un complejo de circunstancias que caracterizan un modo especial de sucesión. En cualquier caso, no debe confundirse el procedimiento con el expediente administrativo, que lo único que representa es la materialización del procedimiento; por ello, el expediente ad-

ministrativo es definido como el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla (Huelin, 1993).

2. Es el cauce formal de la función administrativa, y es, precisamente, la función administrativa lo que le distingue de los demás procedimientos.

1.4 FINES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

El procedimiento administrativo, si bien constituye una garantía de los derechos de los administrados, no agota en ello su función, también busca asegurar la pronta y eficaz satisfacción del interés general mediante la adopción de las medidas y decisiones necesarias por los órganos de la Administración, intérpretes de ese interés y, al propio tiempo, parte del procedimiento y árbitro del mismo (García de Enterría & Ramón, 1999).

En efecto, la necesaria presencia del Estado, en todas las esferas de la vida social exige un procedimiento rápido, ágil y flexible, que permita dar satisfacción a las necesidades públicas sin olvidar las garantías debidas al administrado, en cumplimiento de los principios consagrados en la Constitución. Frente a ello, se puede afirmar que los fines del procedimiento administrativo son: la garantía de los intereses públicos (a través de la eficacia administrativa) y la garantía de los derechos de los particulares. La trascendencia de los fines del procedimiento administrativo es tal que los tribunales señalan de manera reiterada que las normas procesales son de *orden público*. De ello se deriva que:

1. Los tribunales deben declarar, aun de oficio, la nulidad de actuaciones cuando

se han infringido trámites esenciales del procedimiento.

2. El examen de la observancia de las normas procedimentales debe preceder a cualquier otro examen, incluso al de la inadmisibilidad del recurso, salvo, precisamente, que el motivo de la inadmisibilidad alegado sea la caducidad de aquél.
3. En la hipótesis de existir un acuerdo entre la Administración y los administrados, las normas de procedimiento no pueden ser eludidas y ello por la razón fundamental antes expuesta de la dualidad de fines, no sólo referida a la garantía de los administrados, sino también a la eficacia de la Administración.

2. EL ACTO ADMINISTRATIVO

2.1 CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO

Inicialmente, el concepto de acto administrativo surge en Francia como expresión práctica del principio de separación entre Administración y Justicia: se trataría de un acto jurídico exento del poder jurisdiccional del Juez y, por ello, sometido al solo control de ésta (Díez, 1981).

Otra segunda tendencia pretende caracterizar el acto administrativo por las notas de autotutela que en sí contiene. Dos orientaciones se encuentran aquí: la que arranca de Otto Mayer, en Alemania, que formula la teoría del acto administrativo sobre el modelo de la sentencia judicial, como acto que decide autoritariamente la situación jurídica del súbdito en un caso individual; por otro, la teorización de una *decisión ejecutoria* como el acto administrativo prototípico, que parte de Hauriou y que se mantiene aún en la doctrina francesa.

La primera de estas dos concepciones liga el concepto de acto administrativo a la doctrina de la división de poderes; la segunda orientación, que identifica acto administrativo con el acto dictado por la Administración con una especial fuerza hacia el súbdito, discrimina notoriamente entre todos los actos jurídicos de la Administración, para limitar la teoría de los actos relacionales Administración-súbditos (Huelin, 1993).

Para García de Enterría, el acto administrativo sería la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o deseo realizada por la Administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria (García de Enterría & Ramón, 1999). Para Cervantes (2003), es toda manifestación de voluntad de un órgano del Estado, sea este administrativo, legislativo o judicial, con tal de que el contenido del mismo sea de carácter administrativo. El acto administrativo supone el ejercicio de actividades o casos concretos, de ahí que todo acto que tenga carácter general o abstracto no será un acto administrativo, pero podrá ser un acto de la Administración.

En el Perú, y tomando nuevamente como referencia la ley 27444, las declaraciones de las entidades, en el marco de normas de derecho público, están destinadas a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una situación concreta. No son actos administrativos los actos de administración interna de las entidades, destinados a organizar o hacer funcionar sus propias actividades o servicios. Estos actos son regulados por cada entidad.

De lo expuesto, se puede apreciar que las definiciones de acto administrativo varían según dónde se ponga el énfasis, ya sea en el órgano que lo dicta, en el contenido del mismo, o en su forma. Obviando las disputas doctrinarias se puede entender al acto administrativo como toda declaración unilateral de

voluntad realizada en el ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales de forma inmediata.

Según Guzmán (2004), el acto administrativo se distingue de otras actuaciones administrativas no solo por su carácter unilateral sino, además, por el hecho de generar efectos jurídicos específicos o particulares sobre los administrados, lo cual lo diferencia claramente de otras actuaciones administrativas, como, por ejemplo, los reglamentos.

Se señala que el acto administrativo es una “declaración de voluntad” para descartar posibles actividades de la Administración que no sean específicamente emanaciones de la voluntad estatal. Al decir que es “unilateral” se la diferencia de otras figuras que sí expresan la voluntad de la Administración como son, por ejemplo, los contratos administrativos. Al ser en ejercicio de la “función administrativa”, se descartan las funciones judiciales y legislativas –cabría entrar en el análisis, llegado el caso, de las diferentes concepciones de función administrativa-. Y por último, se dice que *produce efectos jurídicos individuales* para diferenciar el acto administrativo de otras actuaciones administrativas creadoras de situaciones jurídicas para el administrado, como los reglamentos.

2.2 ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Los elementos, que la doctrina señala, presentan los actos administrativos son:

(a) El titular del órgano y la competencia. El sujeto del que emana la declaración de voluntad en que el acto administrativo consiste es la Administración Pública, quien actúa a través de una persona física, la autoridad o funcionario, titular del órgano. Un primer requisito es que el mismo presente una *regularidad de su investidura*; es decir, que el nombramiento

y funciones que cumple el funcionario sean válidos. Un segundo requisito es la *imparcialidad del titular del órgano*, es decir, la ausencia de circunstancias que puedan provocar la parcialidad de la autoridad o servidor. En tercer lugar, está la *capacidad de obrar y la ausencia de vicios en el consentimiento del titular del órgano*, objeto en el derecho administrativo de distinta valoración que en el Derecho privado. La diferencia radica en que la incapacidad del funcionario titular del órgano, por enajenación mental, por ejemplo, o la concurrencia de determinados vicios en su voluntad, como el dolo o la violencia, tampoco afectarían decisivamente la validez del acto, si éste, desde el punto de vista objetivo, se produce de acuerdo con el ordenamiento jurídico (Parada, 2004).

(b) La causa y los presupuestos de hecho.

Consiste en que toda decisión administrativa encuentre su justificación, o su censura, en una cierta situación de hecho existente en el momento en que es adoptada, porque la norma hace de aquel presupuesto fáctico condición o requisito esencial y necesario para el ejercicio de las competencias. Por ello, el control del Juez sobre la causa atenderá primordialmente a la verificación de la exactitud de los hechos que integran el motivo o causa legal (Garrido, 2002).

(c) Los móviles y la desviación de poder. Los móviles expresan el fin que se propone el autor del acto, es decir, el sentimiento o deseo que realmente le lleva a ejercitar la competencia. Evidentemente, los móviles de cualquier acto de la Administración deben adecuarse a aquellos fines públicos por los que la competencia ha sido atribuida (Parada, 2004).

2.3 CLASIFICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Los actos administrativos tienen características de muy diversa índole; por ello, los tratadistas los han agrupado en razón de las

características que les son comunes; así tenemos (Delgadillo & Lucero, 1995):

(A) Por el ámbito de aplicación

- a) Actos administrativos internos. Son aquellos cuya existencia solo se manifiesta dentro de la propia Administración, por lo que no pueden producirse efectos respecto de los particulares, como la orden de un superior, la sanción disciplinaria a un servidor público, etc.
- b) Actos administrativos externos. Son aquellos actos que trascienden la esfera de la Administración, pues van dirigidos a los particulares, como pueden ser una licencia, una multa, una concesión, etc.

(B) Por los sujetos que intervienen

- a) Actos simples. Son aquellos que son emitidos por un solo órgano, sin importar que sean varias las personas que hayan participado en la preparación del acto.
- b) Actos complejos o colectivos. Son aquellos que se emiten por la concurrencia de diferentes órganos de la Administración, identificados respecto de una misma materia y un mismo fin, como puede ser un acuerdo de gabinete, en que concurren sus diferentes titulares de dependencia.

(c) Por el margen de libertad para su creación

- a) Actos administrativos reglados. Son aquellos que la autoridad debe emitir necesariamente, cuando se dan los supuestos que la norma establece, sin dejar algún margen a la autoridad para decidir sobre su pronunciamiento.
- b) Actos administrativos discrecionales. Según los cuales la autoridad tiene libre apreciación de los elementos para determinar su emisión o no.

(d) Por los efectos que producen

- a) Actos que aumentan los derechos de los particulares o administrados. Así tene-

mos a la concesión, autorización (licencia o permiso), dispensa y la admisión.

- b) Actos administrativos que limitan los derechos de los particulares o administrados. Así tenemos a las órdenes, actos traslativos de derechos y la sanción.

(e) Por el órgano que emite

- a) Actos administrativos unipersonales. Son aquellos que provienen de un órgano integrado por un sujeto.
- b) Actos administrativos colegiados. Cuando el órgano está compuesto por una pluralidad de individuos.

(f) En cuanto a la forma de expresión

- a) Actos administrativos expresos
- b) Actos administrativos tácitos o presuntos.

(g) En cuanto al sujeto a que se refiere

- a) Actos administrativos singulares. Son los actos dirigidos a un sujeto determinado, por ejemplo la imposición de una sanción, el nombramiento de un servidor público, etc.
- b) Actos administrativos plurales. Son aquellos actos destinados a sujetos indeterminados pero identificados o identificables, como es el caso de una convocatoria para una licitación pública.

3. LA NOTIFICACIÓN COMO CONDICIÓN DE EFICACIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO

3.1 CONCEPTO DE NOTIFICACIÓN

La comunicación de los actos administrativos a los interesados se actúa por medio de la notificación o de la publicidad. La notificación es una comunicación singular a persona o personas determinadas, mientras la publicación se dirige a un colectivo de personas o singulares pero en paradero desconocido. La

notificación es, en todo caso, la técnica más solemne y formalizada de la comunicación porque incluye la actuación mediante la cual ciertos funcionarios atestiguan haber entregado a una persona la copia escrita de un acto (Parada, 2004).

Desde una perspectiva de *lege lata*, la definición de notificación ha sido elaborada por diferentes normas legales. Así, en el *Código procesal civil* peruano de 1992, en su artículo 155, precisa que el acto de la notificación tiene por objeto poner en conocimiento de los interesados el contenido de las resoluciones judiciales². En lo referente al *Código procesal penal* peruano del 2004 no se cuenta con una definición de la notificación, sólo menciona, en el artículo 127, que las disposiciones y las resoluciones deben ser notificadas a los sujetos procesales, dentro de las veinticuatro horas después de ser dictadas, salvo que se disponga un plazo menor³. De igual forma, la ley 27444 no presenta una definición de la notificación; sólo indica, en el artículo 18, que la notificación del acto será practicada de oficio, y su debido diligenciamiento será competencia de la entidad que lo dictó.

2 Informádonos, Véscovi, que la comunicación a las partes, de los actos del proceso, es indispensable... es la más necesaria aplicación del principio del contradictorio y de la forma dialéctica en que se desenvuelve el procedimiento (Véscovi, 1999). Según Goldschmidt, la notificación es un acto material de la jurisdicción, que consiste en la entrega de un escrito, realizada en forma legal y hecha constar documentalmente (Goldschmidt, 1936). Asimismo, Hinostriza Mingües, en el área del proceso civil, distingue entre notificación (en virtud de ella se pone en conocimiento una resolución judicial, esto es, algún decreto o providencia judicial), citación (es el llamamiento que se hace a una parte del proceso para que concurra a determinado acto procesal que pueda perjudicarle), emplazamiento (es el llamamiento que se hace a una persona para que comparezca al juicio a hacer uso de su derecho en virtud de una demanda o de un recurso) y requerimiento (es la amonestación que se hace a una parte para que cumpla un mandato judicial) (Hinostriza, 2004).

3 Al respecto, en el ámbito procesal penal, se entiende a la notificación como un acto escrito, formal, cumplido por los auxiliares del órgano y que se practica en los domicilio de las partes, salvo que deba cumplirse personalmente, o cuando aquella sea verbal, para hacer saber a aquellas las distintas resoluciones que dice el órgano en el curso del proceso (Cafetzoglus, 1999). La notificación es aquella comunicación que tiene por objeto informar a las partes sobre decisiones del juez o tribunal, o requerirles determinados actos que ellas tienen que cumplir en el proceso, lo que, en este último aspecto, puede hacerse extensivo a terceros (Creus, 1995).

En sede doctrinal, Cabrera precisa que la notificación es el acto por el cual se pone en conocimiento de una parte o de un tercero interesado un acto o una resolución determinada; es el acto procedimental por el cual se pone en conocimiento de una o varias personas un acto determinado, relevante para los derechos de estas o para el desenvolvimiento eficiente del procedimiento, del cual siempre debe quedar constancia en el expediente. Es una forma de publicidad aplicable a los actos administrativos que implica la certeza de su conocimiento por parte del administrado a quien está dirigido o a quien afecta (Cabrera & Quintana, 2005). La notificación puede tomarse en dos sentidos: en uno amplio y en otro restringido. En *latu sensu* o sentido amplio, la notificación consiste en toda actividad dirigida para poner algo en conocimiento de alguien, y por tanto a la declaración de ciencia también, incluso a la actividad encaminada a hacer llegar al destinatario la declaración de voluntad. En *stricto sensu* o sentido estricto, comprende solo la actividad dirigida a tal finalidad, que no consiste en una declaración, sino producir una condición física mediante la cual la declaración llega a ser percibida por alguien, de tal modo que se dé a conocer su contenido.

En suma, mediante la notificación se comunica de una manera auténtica a una persona determinada o a un grupo de personas la resolución judicial o administrativa de una autoridad, con todas las formalidades establecidas por la ley; esto en razón de que una providencia o resolución judicial o administrativa es procesal inexistente mientras no se haga del conocimiento de las partes interesadas, pero las notificaciones no solo van dirigidas a las partes, sino también es muy frecuente la intervención de terceros, como es el caso cuando se traba embargo sobre los bienes propiedad de un tercero o cuando se cita a algún auxiliar de la Administración de Justicia. Por regla general, la notificación se

realiza entregando a la persona interesada el documento correspondiente; si no estuviera presente, se entrega a cualquier persona que viva en el domicilio; si el notificado se negara a firmar la recepción del documento, se hará constar así en la diligencia extendida al efecto, en las modificaciones no se consigna ni admite respuesta alguna del interesado.

3.2 LA NOTIFICACIÓN COMO CONDICIÓN DE EFICACIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO

En este punto nos centraremos a determinar la naturaleza de la notificación, si se le debe considerar un procedimiento, un acto o una condición de eficacia. Al respecto, lo abordaremos a través de cuatro perspectivas: a) naturaleza jurídica; b) principios; c) requisitos; y d) efectos que produce.

3.2.1 Naturaleza jurídica de la notificación

Sobre la naturaleza jurídica de la notificación, la doctrina ha descartado que la misma sea la de un procedimiento administrativo, porque este último consiste en una serie de trámites y formalidades exigidas para la realización de un acto administrativo, y le otorga un doble propósito: perseguir, en primer lugar, la adecuada y correcta marcha del ente administrativo; y, en segundo lugar, tutelar, preservar los derechos e intereses de los administrados, para que no sean afectados por la expresión de voluntad de la Administración. En cambio, la notificación es un acto, generalmente secretarial, mediante el cual se pone en conocimiento de los interesados una resolución judicial o administrativa, ya sea del inicio de un proceso o procedimiento, para adelantar su trámite y para ponerle fin (Bartra, 1994; Martínez, 1994).

Sin embargo, la discusión está en considerarlo como un acto administrativo o como una condición de eficacia de este último.

Así, para Cabrera, la notificación es un acto administrativo no autónomo ni final; es un acto de dirección procedimental, independiente del acto que contiene y con efectos para éste. En efecto, uno es el efecto del acto que se notifica y distinto el del acto de notificación (Cabrera & Quintana, 2005). Por otro lado, para González (1964), la notificación es un acto independiente que tiende a poner en conocimiento de las personas a que afecta un acto administrativo anterior; por consiguiente, se afirma la naturaleza independiente del acto de notificación respecto del acto notificado.

En cambio, Parada (2004), oponiéndose a la doctrina italiana que encuadra a la notificación dentro de los actos administrativos, considera que más que una clase de actos son condición de su eficacia. En efecto, para el jurista español, y siguiendo a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, la eficacia de los actos quedará demorada cuando así lo exija el contenido del acto o esté supeditada a su notificación, publicación o aprobación superior. Además, la notificación es una condición sine qua non para proceder a la ejecución de un acto administrativo.

Frente a ello, la ley 27444 (Ley del Procedimiento Administrativo General), en el artículo 16, toma partido por la segunda posición, al establecer que el acto administrativo es eficaz a partir de que la notificación legalmente realizada⁴.

4 Aunque cabe precisar que en la referida norma encontramos la figura de la eficacia anticipada. En efecto, según el artículo 17, la autoridad podrá disponer en el mismo acto administrativo que tenga eficacia anticipada a su emisión, sólo si fuera más favorable a los administrados, y siempre que no lesione derechos fundamentales o intereses de buena fe legalmente protegidos a terceros y que existiera en la fecha a la que pretenda retrotraerse la eficacia del acto el supuesto de hecho justificativo para su adopción. También tienen eficacia anticipada la declaratoria de nulidad y los actos que se dicten en enmienda.

De similar opinión es Guzmán (2004), al considerar que la notificación es el mecanismo en el interior del procedimiento administrativo por el que se da cuenta a quienes interese de los actos emitidos por las entidades que forman parte de la Administración Pública. La notificación, entonces, es una actuación material de la Administración y no un acto administrativo adicional.

Igualmente, para Gallego y Menéndez (2001), la notificación es un requisito de eficacia de los actos administrativos. Esto quiere decir que un acto es válido si reúne los elementos que antes hemos mencionado, pero no produce efectos (eficacia) mientras no se notifica o publica.

Cervantes (2003), al comentar el artículo 16 de la Ley 27444, precisa que en este artículo se puede constatar la garantía del debido proceso, referida al emplazamiento válido del administrado, a partir de la cual el acto administrativo se torna en eficaz.

En efecto, los actos administrativos, una vez dictados, deben ser comunicados a los interesados, para su conocimiento y la producción de los efectos oportunos, así como, en caso de disconformidad, para que aquellos procedan a su impugnación (cuando ésta sea legalmente admisible). Este es el significado de la notificación; si los interesados son conocidos, la regla es la notificación personal a todos y cada uno de ellos. En cambio, cuando sean desconocidos o indeterminados o bien, aunque estén identificados, su número sea muy elevado, la comunicación se hace mediante la publicación. Por razones elementales de seguridad jurídica, se comprende que, sin el cumplimiento de este requisito, el acto administrativo no puede producir efectos, aunque haya sido dictado cumpliendo todos los requisitos legales.

Por tanto, y como se postuló como primera hipótesis secundaria, la naturaleza jurídica de

la notificación, al ser un medio que implica la participación de conocimientos de actos y situaciones jurídicas de la Administración a fin de que surta efectos, conlleva a considerarla como una condición de eficacia de los actos administrativos.

3.2.2 Principios normativos de la notificación

Establecida la naturaleza jurídica de la notificación, podemos complementar la misma a través de los principios normativos que rigen la notificación como condición de eficacia de los actos administrativos.

- Principio de comunicación

Según este principio, la comunicación de los actos administrativos a los interesados se actúa por medio de la notificación. La notificación es una comunicación singular a persona o personas determinadas. La notificación es, en todo caso, la técnica más solemne y formalizada de la comunicación porque incluye la actuación mediante la cual ciertos funcionarios atestiguan haber entregado a una persona la copia escrita de un acto. Como indica Rojas Leo, la Ley ha querido que la notificación sea informativa (Rojas, 2001).

Asimismo, cabe mencionar, que la notificación no es únicamente la comunicación a los interesados de las resoluciones finales del procedimiento administrativo, sino también una técnica de comunicación de los simples actos de trámite, dentro del procedimiento, aunque respecto de éstos no pueda predicarse ni los mismos efectos ni la entera regulación prevista para la notificación de los actos o resoluciones.

- Principio de economía

El principio de economía es uno de los ejes cartesianos del régimen notificadorio y, en tal

sentido, los medios que se brindan para producir los actos procesales de comunicación deben ser rápidos (economía de tiempo), sencillos en su diligenciamiento y prueba (economía de esfuerzos) y de costo nulo, insignificante o accesible (economía de gastos) (Vargas, 1999).

- Principio de solemnidad

Según el principio de solemnidad, la notificación, para que surta efectos, debe cumplir con los requisitos señalados por la ley. Como indica Zegarra (2003), la notificación tiene el objetivo de hacer de conocimiento del interesado los alcances y consecuencia jurídica del acto comunicado; en este sentido toda notificación debe ser lo suficientemente clara y específica, por lo tanto, es oportuna la indicación de tales requisitos.

- Principio de publicidad

Como se sabe, la función pública debe ejercerse con transparencia, de manera que permita y promueva el conocimiento de los procedimientos, contenidos y fundamentos de las decisiones que se adopten en ejercicio de ella. Para el cumplimiento de dicha finalidad, se estableció como principio general la publicidad de los actos administrativos de los órganos de la Administración del Estado, a través de mecanismos como son la notificación y la publicación.

De lo expuesto, también podemos fundamentar nuestra segunda hipótesis secundaria, esto es, que los principios normativos de comunicación, economía, solemnidad y publicidad que rodean la notificación permiten considerarla como una condición de eficacia de los actos administrativos.

3.2.3 Requisitos legales de la notificación

Conectado con el principio de solemnidad, es natural que la ley establezca requisitos para

la notificación. En efecto, según el artículo 24 de la ley 27444, toda notificación deberá practicarse a más tardar dentro del plazo de cinco (5) días, a partir de la expedición del acto que se notifique, y deberá contener:

- El texto íntegro del acto administrativo, incluyendo su motivación.
- La identificación del procedimiento dentro del cual haya sido dictado.
- La autoridad e institución de la cual procede el acto y su dirección.
- La fecha de vigencia del acto notificado, y con la mención de si agotare la vía administrativa.
- Cuando se trate de una publicación dirigida a terceros, se agregará, además, cualquier otra información que pueda ser importante para proteger sus intereses y derechos.
- La expresión de los recursos que proceden, el órgano ante el cual deben presentarse los recursos y el plazo para interponerlos.

Como precisa Boquera (1982), la falta de cumplimiento de los requisitos legales impide que el particular se entere de lo que la Administración quiere que haga. Frente a ello, también se puede concluir la viabilidad de la tercera hipótesis secundaria planteada en el presente estudio, esto es, que los requisitos de identificación, literalidad y autoridad que rodean la notificación coadyuvan a considerarla como una condición de eficacia de los actos administrativos.

3.2.4 EFECTOS QUE PRODUCE LA NOTIFICACIÓN

En el campo del derecho hay que distinguir tres conceptos (García, 1991):

- Perfección, se predica de un acto o norma en tanto en cuanto está emanado por los órganos competentes y con arreglo al procedimiento establecido.

Como indica González (1964), todo acto administrativo tiende a producir unos determinados efectos: los de trámite, los propios del papel que desempeñan en el procedimiento como presupuestos de la decisión del mismo; los definitivos, los efectos de la función administrativa que en ellos se concreta y realiza.

- Eficacia, momento en el que la norma o el acto despliega toda su potencia interna.
- Vigencia, se predica tan sólo de la norma y significa que forman parte del ordenamiento jurídico por haber sido publicada tal y como esté previsto en cada uno.

Frente a ello, nos centraremos en la noción de eficacia, en este caso, del acto administrativo. Como indica González (1964), todo acto administrativo tiende a producir unos determinados efectos: los de trámite, los propios del papel que desempeñan en el procedimiento como presupuestos de la decisión del mismo; los definitivos, los efectos de la función administrativa que en ellos se concreta y realiza. En una autorización, el efecto peculiar será remover el obstáculo que se oponía al ejercicio de un derecho; en una concesión, la creación de un derecho de aprovechar un dominio público o explotar un servicio público; en el acto de expropiación, la privación de un derecho y el reconocimiento de la correspondiente indemnización.

Por eficacia de los actos administrativos se entiende la producción de los efectos propios de cada uno, definiendo derechos y creando obligaciones de forma unilateral (Parada, 2004).

En ese sentido, la eficacia es una característica que se predica del acto administrativo y corresponde a la posibilidad de que el referido acto produzca efectos jurídicos en la realidad.

Y conforme, a la ley 27444, el acto administrativo es eficaz a partir de que la notificación legalmente realizada produce sus efectos, conforme a lo dispuesto en el capítulo III del título I de la cita ley.

Frente a ello, se colige que la eficacia es hacia delante (*ex nunc*)⁵, el acto surte efectos a partir de su notificación⁶. No obstante, esta regla es aplicable únicamente a los actos de gravamen o de contenido desfavorable para el administrado, toda vez que el artículo 16.2 de la ley 27444 establece que el acto administrativo que otorga beneficio al administrado (actos favorables o ampliatorios de la esfera jurídica del administrado) se entiende eficaz desde la fecha de su emisión.

En suma, los efectos que produce la notificación inciden en la eficacia de los actos administrativos.

Conclusiones

1. Existe una discusión en torno a la notificación, esto es, si es un procedimiento administrativo, un acto administrativo (independiente o dependiente), o bien, una condición de eficacia del acto administrativo.
2. En el Perú, la ley 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, al regular la notificación lo hace dentro del capítulo titulado: *La eficacia del acto administrativo*, estableciendo en el artículo 16, que el acto administrativo será eficaz a partir de que la notificación legalmente realizada produce efectos.

5 Los actos administrativos – como los actos jurídico-privados y las normas – se dictan para el futuro, y, por ello, producen efectos desde la fecha en que se dicten. No obstante, doctrinalmente, se considera que este principio sufre dos excepciones, bien por la demora de la eficacia, bien por la irretroactividad.

6 Cabe agregar, que el artículo 20 de la Ley 27444 establece una importante regla de prelación, a ser aplicada entre las diferentes formas de notificación existentes para los actos administrativos. Cabe prestar atención respecto de la prevalencia que la norma otorga a la notificación personal, por sobre la notificación a través de publicaciones.

3. El considerar a la notificación como una condición de eficacia del acto administrativo se condice con su naturaleza jurídica, dado que, la notificación es un medio que implica la participación de conocimientos de actos y situaciones jurídicas de la Administración a fin de que surta efectos entre los administrados.
4. También los principios normativos de comunicación, economía, solemnidad y publicidad que rodean a la notificación permiten considerarla como una condición de eficacia de los actos administrativos.
5. Igualmente los requisitos legales de la notificación, los cuales giran en torno a la identificación de la autoridad o funcionario, literalidad del acto administrativo a transmitir y la autoridad del titular del órgano competente que rodean a la notificación coadyuvan a considerarla como una condición de eficacia de los actos administrativos.
6. De esta forma, la eficacia de los actos administrativos, entendida como la producción de los efectos propios de cada uno, que define derechos y crea obligaciones de forma unilateral, se da a través de la notificación, sea personal o a través de publicaciones.

Bibliografía

- Aberastury, P. & Cilurzo, M. (1998). *Curso de procedimiento administrativo*. Buenos Aires: Abeledo–Perrot.
- Araujo, J. (1998). *Tratado de derecho administrativo formal*. (3ra Ed.). Valencia, España: Vadell.
- Ballbé, M. (1947). *La esencia del proceso (el proceso y la función administrativa)*. Madrid: Reus.
- Batra, J. (1994). *Procedimiento administrativo*. Lima: Huallaga.
- Boquera, J. (1982). *Estudios sobre el acto administrativo*. Madrid: Civitas.
- Brewer, A. (1990). *Principios del procedimiento administrativo*. Madrid: Civitas.
- Cabrera, M. & Quintana, R. (2005). *Teoría general del procedimiento administrativo*. Lima: San Marcos.
- Cafetzoglus, A. (1999). *Derecho procesal penal*. Buenos aires: Hammurabi.
- Carnelutti, F. (1959). *Instituciones del proceso civil, Vol. I*. Buenos Aires: EJEA.
- Cervantes, D. (2003). *Manual de derecho administrativo (3ra Ed.)*. Lima: Rodhas.
- Couture, E. (1985). *Fundamentos del derecho procesal civil (3ra Ed.)*. Buenos Aires: Depalma.
- Creus, C. (1995). *Derecho procesal penal*. Buenos Aires: Astrea.
- Delgadillo, L. & Lucero, M. (1995). *Elementos de derecho administrativo. Segundo curso*. México D.F: Limusa.
- Diez, M. (1981). *Manual de derecho administrativo, Tomo I*. Buenos Aires: Plus Ultra.
- Gallego, A. & Menéndez, A. (2001). *Acto y procedimiento administrativo*. Madrid: Pons.
- García de Enterría, E. & Ramón, T. (1999). *Curso de derecho administrativo, Tomo II (6ta Ed.)*. Madrid: Civitas.
- García, J. (1991). *Los actos administrativos (2da Ed.)*. Madrid: Civitas.
- Garrido, F. (2002). *Tratado de derecho administrativo. Parte general, (13 Ed.)*. Madrid: Tecnos.
- Goldschmidt, J. (1936). *Teoría general del proceso*. Buenos Aires: Labor.
- González, J. (1955). *Derecho procesal administrativo, Tomo I*. Madrid: Revista de Derecho Privado.

González, J. (1964). *El procedimiento administrativo*. Madrid: Abella.

González, J. (1975). *Los recursos administrativos y económico – administrativos* (3ra Ed.). Madrid: Civitas.

Gordillo, A. (2003). *Tratado de derecho administrativo, Tomo II* (6ta Ed.). Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.

Guzmán, C. (2004). Nulidad y eficacia del acto administrativo en la Ley del Procedimiento Administrativo General. *Revista Peruana de Jurisprudencia*, 40, II-XX.

Hinostroza, A. (2004). *Comentarios al Código procesal civil, Tomo I*. Lima: Gaceta Jurídica.

Huelin, J. (1993). *Temas de derecho administrativo*. Madrid: Colex.

Martínez, R. (1994). *Derecho administrativo*. México D.F: Harla.

Nava, A. (1959). *Derecho procesal administrativo*. México D.F: Porrúa.

Parada, R. (2004). *Derecho administrativo. Parte general, Tomo I*, Editorial Pons, Madrid.

Rojas, F. (2001). *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General. Ley 27444*. Lima: ARA Editores.

Sayagués, E. (1953). *Tratado de derecho administrativo, Tomo I*. Montevideo: Bianchi Altuna.

Vargas, A. (1999). *Estudios de Derecho procesal, Tomo I*. Buenos Aires: Rubinzal Culzoni.

Véscovi, E. (1999). *Teoría general del proceso* (2da Ed.). Bogotá: Temis.

Zegarra, O. (2003). *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General: Análisis de la Ley 27444*. Lima: Ministerio de Justicia.