

Capítulo V

NOTIFICACIÓN Y PUBLICACIÓN¹

1. Acto general o particular, productor de efectos jurídicos inmediatos

Hemos señalado ya que mientras que en las reclamaciones y denuncias se pueden impugnar tanto actos como hechos administrativos, los recursos están limitados a la impugnación de actos. Desde luego, esto es una mera convención semántica, susceptible de modificación. Condición necesaria, pues, para la procedencia de un recurso, es la existencia de un *acto productor de efectos jurídicos inmediatos*, sean estos generales —reglamento— o individuales, o sea acto administrativo en sentido restringido, siempre y cuando este acto administrativo no tenga como

¹ Ampliar *infra*, cap. VIII, “El tiempo en el procedimiento.” Ver también HUTCHINSON, TOMÁS, “Las notificaciones administrativas en el orden nacional,” *LL*, 1987-E, 1062; “Las notificaciones en el procedimiento administrativo,” en AA.VV., *Procedimiento administrativo*, La Plata, AADA, 1971; MERTEHIKIAN, EDUARDO, “Validez y eficacia del acto administrativo,” nota a *Frávega*, *RAP*, 210: 165; SEVILLE SALAS, VIVIANA, “Las notificaciones en el procedimiento administrativo,” en UNIVERSIDAD AUSTRAL, *Procedimiento administrativo*, Buenos Aires, Ciencias de la Administración, 1998, pp. 342-50; GAMBIER, BELTRÁN, “Las notificaciones en el procedimiento administrativo,” en UNIVERSIDAD AUSTRAL, *Procedimiento administrativo, op. cit.*, pp. 321-6; HALPERÍN, DAVID ANDRÉS y GAMBIER, BELTRÁN, *La notificación en el procedimiento administrativo*, Buenos Aires, Depalma, 1989; BEZZI, ANA MARÍA, “Las notificaciones administrativas [...],” *ED*, 138: 649-63; TAWIL, GUIDO, “La resolución general CNV y las notificaciones por fax en el procedimiento administrativo argentino,” *RDA*, 15/16: 281; HALPERÍN, DAVID ANDRÉS, “La publicidad de los actos estatales: notificación y publicación,” en TAWIL, GUIDO SANTIAGO, *Procedimiento Administrativo*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2009, pp. 281 y ss.; BALBÍN, CARLOS F., *Curso de derecho administrativo*, t. 2, Buenos Aires, La Ley, 2008, pp. 57 y ss. y 647 y ss.; OROZ, MIGUEL H., “Nulidad de la notificación en el procedimiento administrativo,” en *JA*, 2002-II, 710; STORTONI, GABRIELA, “Sobre la viabilidad de utilizar técnicas telemáticas para la notificación de actos administrativos,” en UNIVERSIDAD AUSTRAL, *Procedimiento Administrativo, op. cit.*, pp. 327-41; PAWLOWSKI DE POSE, AMANDA L., “Sobre la validez de las notificaciones administrativas previsionales,” en *DT*, 1999-B, 1632-3; ALDABAL, BENITO J., “Notificación «ficta» y corruptela en el procedimiento tributario, administrativo y judicial. Una situación preocupante,” en *DJ*, 2000-2, 589-92; CAPARRÓS, MARIELA DEL C., “Sistematización del procedimiento de notificación de concentraciones económicas establecido por la Ley N° 25.156,” en *RAP*, 278: 135-40, Buenos Aires, 2001; VICENTI, ROGELIO W., “Las notificaciones en el procedimiento administrativo,” en HUTCHINSON (dir.), *Elementos de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, La Ley, 2003, pp. 496-9; FARRÉS, PABLO, “Deficiencias graves en el domicilio fiscal electrónico del procedimiento de notificación en la ley 11.683, modificada por la ley 26.044. La resolución general AFIP 1995/2006,” en *JA*, 2006-I, 932-5; entre otros.

objeto rechazar un reclamo, lo cual deja abierta la vía judicial.² Ello es así ya que hay una prohibición normativa expresa y, por lo tanto, este tipo de acto administrativo no es recurrible a tenor del segundo párrafo del art. 31, DL 19549/72, el cual dice: *La denegatoria expresa del reclamo no podrá ser recurrida en sede administrativa*. Lo importante es que el acto sea de suyo apto para producir efectos jurídicos inmediatos; que los efectos jurídicos surjan del acto mismo de que se trata, en forma directa.³ De allí que los dictámenes de los organismos técnicos o jurídicos y en general todos los actos preparatorios de decisiones administrativas, no puedan ser normalmente⁴ atacados mediante recursos administrativos; aunque la demora en su producción puede instarse judicialmente por el amparo por mora de la administración. Sin perjuicio de ello, existen diversos supuestos en los cuales un acto en principio preparatorio de otro, pero no verdaderamente “consultivo,” puede ser objeto de impugnación tanto administrativa como judicial: tal es el caso de los pliegos de licitaciones públicas que contienen cláusulas discriminatorias.⁵ Ello no impide que el particular presente escritos rebatiendo argumentos y haciendo o ampliando su defensa; pero tales escritos no constituyen sino un acto más de procedimiento a ser resuelto por otras vías: el recurso *stricto sensu* deberá ser presentado una vez que el acto productor de efectos jurídicos inmediatos sea dictado. Ahora bien, dado que ningún acto produce sus efectos jurídicos en forma inmediata mientras no ha sido dado a publicidad, mediante publicación o notificación según corresponda, ésta constituye un aspecto fundamental a considerar respecto del procedimiento de impugnación. A ella nos referimos a continuación.

2. La publicidad del acto como presupuesto del recurso

Dado que el acto sólo produce sus efectos jurídicos una vez que ha sido dado a publicidad, ésta se transforma también en presupuesto lógico del recurso.⁶ La publicidad tiene diferentes reglas según se refiera a actos reglamentarios o individuales; en el primer caso recibe el nombre de “publicación” y en el segundo de

² Ver decreto-ley 19.549/72, art. 31, 2º párrafo.

³ *Supra* t. 3, cap. II, § 2, “Debe tratarse de efectos jurídicos directos, no de cualquier efecto jurídico” y las referencias de la nota 21 en dicho cap.; *infra*, nota 141. CNFed. CA, *Von der Becke*, 16-IX-93: “El objetivo, el fin, la integración del acto se logra, se concreta y se produce desde el momento en que el interesado a quien va dirigido el acto administrativo toma conocimiento, que es el fin de la notificación.”

⁴ Una de las excepciones la explicamos *infra*, t. 2, *op. cit.*, cap. XII, “La licitación pública,” § 3.1.4, “Impugnación de los pliegos.” MAIRAL, HÉCTOR, *Control judicial de la administración pública*, t. I, Buenos Aires, Depalma, 1984, § 179, pp. 282-3.

⁵ “Los actos preparatorios de decisiones posteriores no causan perjuicio directo al administrador, el que, por lo tanto, carece de un interés directo de impugnación actual, requisito éste que es previo a todo recurso” (PTN, *Dictámenes*, 64: 100; 71: 151; 214: 183); en igual sentido HALPERÍN y GAMBIER, *op. cit.*, pp. 19-20.

⁶ Dice así la Procuración del Tesoro de la Nación que “el acto que no ha sido notificado regularmente no produce efectos jurídicos; carece de ejecutividad y no está sujeto a los términos para recurrirlo, pudiendo ser revocado en cualquier momento,” *Dictámenes*, 212: 414.

“notificación.” De allí la inadecuación de la sola expresión “comuníquese,” que no aclara la cuestión de si debe procederse a la notificación o a la publicación.⁷ Adelantamos que a nuestro juicio los términos para la interposición de los recursos administrativos corren solamente para los actos de tipo particular o concreto, no así para los actos reglamentarios, de carácter general, que pueden ser impugnados sin dicha limitación temporal.⁸ El fundamento de esta solución es que no puede reputarse “consentido” por el transcurso de un determinado lapso un acto que no afecta en forma inmediata y directa a persona determinada. Su índole es general y usualmente permanente, en el sentido de que su cumplimiento no se agota en una sola vez sino que es también de aplicación futura.⁹ Puede así resultar que una persona que no estaba alcanzada por sus disposiciones en el momento de su emisión o publicación, sí resulta afectada luego, al variar su propia situación de hecho. Resulta entonces encuadrada en la norma general, con ulterioridad a su publicación. En tales casos no puede denegarse la posibilidad de impugnación, ni pedirse que dicha impugnación se haga en ocasión de los actos concretos de aplicación, pues esto último implicaría que el acto general en sí mismo no se puede impugnar directamente, solución que no es congruente con la posibilidad contraria existente en el procedimiento administrativo como regla.¹⁰ Estos principios son de aplicación siempre que no existan normas expresas que otorguen un término también para impugnar los actos reglamentarios: en tal caso la solución aplicable será la de que vencido el término pertinente, la impugnación del reglamento solamente podrá hacerse cuando sea aplicado a través de un acto particular.¹¹ El decreto-ley 19.549/72 no excluye la impugnación judicial directa de un acto de alcance general, pero contempla de todos modos tanto el supuesto de un acto

⁷ Ver art. 4.2.26 del decr. 333/85: “Si el proyecto de decreto fuere de carácter público, el último artículo establecerá: «Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.»”

⁸ El art. 83 y concordantes del reglamento no aclaran expresamente esta cuestión, pero a nuestro juicio admiten la solución expuesta. Dice el art. 83: “Los actos administrativos de alcance general podrán ser derogados, total o parcialmente y reemplazados por otros, de oficio o a petición de parte y aun mediante recurso en los casos en que éste fuere procedente. Todo ello sin perjuicio de los derechos adquiridos al amparo de las normas anteriores y con indemnización de los daños efectivamente sufridos por los administrados.”

⁹ Sobre esto ver el t. 3, cap. IV, “Actos, reglamentos y contratos administrativos,” § 7, “La distinción entre el reglamento y el acto administrativo general.”

¹⁰ Ampliar *supra*, t. 3, cap. IV, § 5.12.1, “Casos de impugnación.”

¹¹ Como prevé el art. 24 del decreto-ley 19.549/72 para la impugnación judicial. Al respecto ampliar en HUTCHINSON, “La impugnación judicial de los reglamentos,” en *RADA*, 9: 31; GRECCO, CARLOS MANUEL, *Impugnación de disposiciones reglamentarias*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1988; CASSAGNE, JUAN CARLOS “Sobre la impugnación de reglamentos y demás actos de alcance general,” *ED*, 131: 911; GÜIDI, GRACIELA, “Impugnación de reglamentos,” en DIEZ y otros, *Acto y procedimiento Administrativo*, Buenos Aires, Plus Ultra, 1975, p. 124 y ss.; GARCÍA PULLÉS, FERNANDO R., “La impugnación de actos administrativos de alcance general,” en *ED*, 148: 853-64; FANELLI EVANS, MARÍA AGUSTINA, “La impugnación de los actos de alcance general de sustancia legislativa,” en *RDA*, Buenos Aires, 2002, pp. 235-6; y las referencias del t. 3, cap. IV, nota 33, cap. VI, “Estabilidad e impugnabilidad.”

de aplicación,¹² como el del reclamo “impropio” en el cual el particular reclama administrativamente contra el acto general y le resuelven en forma adversa a su petición o se produce el silencio por denegación tácita, en el caso del inc. a).¹³

3. Publicación

La publicación es la especie de publicidad aplicable a los reglamentos, e implica divulgarlos en forma apta para su conocimiento por el público;¹⁴ puede efectuarse mediante la inserción en un boletín oficial¹⁵ o su colocación en lugar visible y accesible al público que, en épocas de gobierno electrónico, bien puede ser *Internet*. La regla abarca la fijación de carteles, murales, tabloneros de anuncios, etc. y también bandos,¹⁶ impresión y reparto o circulación,¹⁷ etc. En el derecho argentino, tanto las leyes como los decretos, disposiciones o resoluciones generales y muchos de los particulares se publican en el *Boletín Oficial*. Sin embargo, han llegado a proliferar los boletines de las diversas reparticiones, con la consecuencia de que el ordenamiento positivo de la administración pública nacional no se encuentra íntegramente en el *Boletín Oficial*.¹⁸ Esto es particularmente criticable, máxime

¹² Art. 24, inc. b).

¹³ Ello, incluso, mediante un recurso directo ante la Cámara; CNFed. CA, Sala III, *Distribuidora de Gas del Centro S.A.*, 30-X-03, *RDA*, N° 51: con nota de BUDASSI, IVÁN, “Hacia una participación amplia y útil en el dictado de reglamentos,” pp. 105-10.

¹⁴ *Supra*, t. 3, cap. X, “Formalidades,” § 10, “Formas de publicidad;” CSJN, *Fallos*, 251: 404, *S.R.L. Signo Publicaciones*, año 1961; *Lorenzo Amaya*, 252: 19, año 1962; DE LAUBADÈRE, ANDRÉ; VENEZIA, JEAN-CLAUDE y GAUDEMET, YVES, *Droit administratif général*, París, L.G.D.J., 1999, 15ª ed., § 953, p. 740; ZANOBINI, GUIDO, *Corso di diritto amministrativo*, t. II, Milán, 1958, p. 69; REAL, “Recursos administrativos,” en *Revista del Colegio de Abogados del Uruguay*, 3: 1/4: 28, año 1962.

¹⁵ El RN, art. 103, exige la “publicación oficial” de las disposiciones reglamentarias, aunque sin aclarar allí cuáles son los medios de publicación admisibles. La PTN, *Dictámenes*, 145: 23, ha aclarado que ello no significa “publicación en el Boletín Oficial” de la Nación, pudiendo en consecuencia efectuarse en el propio boletín de la repartición; desde luego, cabrá en los casos ocurrentes valorar la verdadera publicidad, seriedad y posibilidad real de que los particulares lo consulten, para tener por suficientemente publicado el reglamento. Ver COMADIRA, JULIO RODOLFO y MONTI, LAURA (colaboradora), *Procedimientos Administrativos. Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, Anotada y Comentada*, t. 1, Buenos Aires, La Ley, 2002, comentario al art. 11, § 1, p. 225, nota 819: “entre los directamente afectados por una medida administrativa, como sucede con los boletines internos de las Fuerzas Armadas [...] corresponde asignar a aquella [publicidad] la misma virtualidad que si hubiera sido efectuado en el B.O.”

¹⁶ Ver SERRANO GUIRADO, ENRIQUE, voz “Bandos,” separata de la *Nueva Enciclopedia Jurídica*, Barcelona, Seix, 1959, t. III, pp. 275-85.

¹⁷ BOQUERA OLIVER, JOSÉ MARÍA, “La publicación de disposiciones generales,” *Revista de Administración Pública*, 31: 57, 80, Madrid.

¹⁸ “La publicación oficial cuya obligatoriedad se impone en las disposiciones de la ley 19.549 y su decreto reglamentario no es otra que la publicación en el Boletín Oficial conforme las previsiones contenidas en el decreto 659/47. Por ello, la publicación en el boletín informativo ministerial no posee el alcance de una publicación general que permita presumir el conocimiento de los actos por todos los habitantes del país.” CNFed. CA, Sala IV, *Marítima Heinlein SDA.*, 27-VIII-98. El mencionado decreto 659/47 establece que la inserción de los actos del Poder Ejecutivo en el Boletín Oficial, se realizará inmediatamente que sean expedidos (art. 13). Sin embargo, la misma norma establece que la edición del Boletín Oficial es diaria y abarca solamente los días laborables establecidos para la Administración Pública Nacional (arts. 3º, incs. a) y b) y 5º).

cuando este último dedica numerosas páginas a asuntos de mucha menor trascendencia para el público en general (estatutos de sociedades anónimas y otras, edictos judiciales, avisos de remates judiciales, avisos de licitaciones, concursos, etc.) y omite con ello lo fundamental que es el régimen jurídico existente. Ya que las reformas reglamentarias son tan frecuentes y numerosas, es indispensable que su publicación sea efectivamente centralizada a fin de proporcionar al público una fuente ordenada y sistemática de normas. Si a ello se agregan dificultades que se han producido en el pasado con motivo de la publicación tardía de algunas leyes o decretos-leyes,¹⁹ bien se advierte la necesidad de introducir una reforma al *Boletín Oficial*, haciéndolo titular necesario de la publicación de toda norma general emanada de cualquier órgano de la administración nacional centralizada o descentralizada. El costo de esta unificación de publicación seguramente ha de ser menor que el costo que paga el público por desconocimiento de las normas administrativas y el costo de los numerosos boletines, circulares, etc., con los cuales cada repartición duplica la tarea indicada. Pero eso no es todo. Mucho más trascendentes son los actos internacionales emitidos por los órganos de integración previstos en el art. 75 inc. 24 de la Constitución nacional. Algunos de ellos se reproducen y publican como normas internas, *v. gr.* las modificaciones al Código Alimentario Argentino. Pero falta una unificación de la publicidad de tales normas. Por lo demás, no es admisible la publicación exclusiva por medio de periódicos privados,²⁰ salvo casos de emergencia. En esta hipótesis, con todo, también puede admitirse excepcionalmente la publicación radial o televisiva. Desde luego, es válida la publicación adicional a la oficial en el *B.O.*, hecha en periódicos privados. No es admisible, a nuestro juicio, la publicación en un boletín interno de la repartición, si el acto está destinado a terceros.²¹

4. La publicación debe reproducir íntegramente el acto

Es exigencia de todo sistema republicano de gobierno (art. 1º, Const. nac.) que la publicación deba reproducir íntegramente el acto de que se trate; son inválidas las publicaciones que contengan meramente un extracto o una versión informal del acto.²² En la práctica administrativa argentina generalmente se cumplía correctamente con este principio, en materia de disposiciones reglamentarias. El *B.O.*, por ejemplo, siempre las publicaba en su texto completo. Pero sigue avanzando la costumbre de no incluir los anexos, lo cual es particularmente grave cuando

¹⁹ Ver "La promulgación y publicación de las leyes," en *Derecho del Trabajo*, 10: 592, año 1969.

²⁰ El art. 103 del reglamento habla de publicación *oficial*. Conf. GABOLDE, CHRISTIAN, *Traité pratique de la procédure contentieuse administrative*, París, Dalloz, 1960, p. 96. La Corte de Justicia europea considera insuficientes las publicaciones oficiales de excesiva complejidad: *Geoffre de la Pradelle c. France*, 1993, citado por DEBBASCH, CHARLES y RICCI, JEAN-CLAUDE, *Contentieux administratif*, París, Dalloz, 1994, 6ª ed., p. 292.

²¹ GABOLDE, *op. cit.*, p. 97.

²² GABOLDE, *op. cit.*, p. 95. Compárese con lo dispuesto por la ley española.

se trata de concesiones, licencias, sus modificaciones, etc.²³ Hoy los anexos de los actos publicados en el *Boletín Oficial* aparecen gratuitamente en la respectiva página *web*, pero siguen sin aparecer íntegramente en la edición gráfica. Además, gratuitamente aparecen sólo los anexos correspondientes al “diario del día,”²⁴ según se explica en dicha página *web*. Dado el carácter general de la norma, se la puede impugnar en cualquier momento después de la publicación.

5. Notificación²⁵

En los actos administrativos en sentido estricto, la forma de publicidad aplicable es la notificación,²⁶ que importa un conocimiento *cierto* del acto por el destinatario,²⁷ a diferencia de la publicación que supone un conocimiento ficto por los eventuales afectados. La notificación²⁸ debe transcribir íntegramente el acto,²⁹ incluyendo parte resolutive y motivación³⁰ y la enunciación completa y fiel de los medios de impugnación. Cabe a su vez distinguir la notificación de actos administrativos en general y la de aquellos que cierran la vía administrativa y dejan abierta la judicial. En el segundo caso, la notificación debe indicar que está corriendo el plazo perentorio de 90 días para acudir a la justicia.³¹

No tiene sentido hacer una enumeración de los actos administrativos que deben notificarse, pues la regla es simple: deben notificarse *todos* los actos que

²³ V. gr., B.O. del 14-VI-00.

²⁴ Todo ello, a juego con los arts. 6º y 7º del decreto 1172/03.

²⁵ Ver *supra*, t. 3, cap. X, “Formalidades.” Ver en MERTEHIKIAN, *op. loc. cit.*; GAMBIER, “Las notificaciones en el procedimiento administrativo,” UNIV. AUSTRAL, *Procedimiento...*, *op. cit.*, p. 321 y ss.; STORTONI, “Sobre la viabilidad...,” *op. cit.*, p. 327 y ss.; SEVILLE SALAS, *op. cit.*, p. 342 y ss.

²⁶ HALPERÍN y GAMBIER, *op. cit.*, p. 19 y ss: “necesariamente deben ser notificados [...] y todo acto [...] que quiera en el futuro serle oponible al particular.” DIEZ SÁNCHEZ, JUAN JOSÉ, *El procedimiento administrativo común y la doctrina constitucional*, Madrid, Civitas, 1992, p. 223 y nota 116: “la notificación personal y directa de cualquier acto a los interesados, cuando la Administración conozca o esté en condiciones de conocer a las personas afectadas.”

²⁷ La notificación constituye un efectivo y cierto conocimiento del acto, como señala la jurisprudencia española: DIEZ SÁNCHEZ, *op. cit.*, p. 223, nota 115.

²⁸ Señalan ABERASTURY, PEDRO (H.) y CILURZO, MARÍA ROSA, *Curso de procedimiento administrativo*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1998, p. 115, que siendo la notificación un acto, también puede desarrollarse la vía impugnatoria contra una notificación defectuosa.

²⁹ PTN, *Dictámenes*, 201: 144; HALPERÍN y GAMBIER, *op. cit.*, p. 35; CASSAGNE, *op. cit.*, p. 145, entre otros, postulan el criterio de la doctrina y jurisprudencia que nosotros expusieramos. Ver también GORDILLO (dir.), *Procedimiento Administrativo*, Buenos Aires, LexisNexis-Depalma, 2003, p. 426, nota 137; GORDILLO y DANIELE, MABEL (dirs.), *Procedimiento Administrativo*, Buenos Aires, LexisNexis, 2006, 2º ed., p. 422, nota 1086.

³⁰ RN, 43; CABA, 63; Prov. de Buenos Aires, 62; Córdoba, 54; La Pampa, 49 del reglamento; Salta, 148; en Santa Fe el art. 22 del decreto 10.204/58 sólo dispone la transcripción de la parte resolutive del acto, lo que por supuesto es inconstitucional: la defensa del administrado requiere su conocimiento integral del acto. Ver FERULO, GUSTAVO C. y GRAU, CÉSAR A., *Procedimiento y Recursos administrativos en la Provincia de Santa Fe*, Rosario, Fas, 1997, pp. 73-5. Si la motivación se encuentra en dictámenes o informes que el acto invoca, debe acompañarse copia íntegra de ellos: ABERASTURY (H.) y CILURZO, *op. cit.*, p. 120.

³¹ Art. 40, 1º párr. del reglamento nacional.

estén destinados a producir efectos respecto de una persona física o jurídica.³² El reglamento establece, en el medio de una aparente enunciación puntual, una fórmula completamente general, que parece correcta. Deben ser notificados, en esa norma, todos los actos que “en alguna medida afecten derechos subjetivos o intereses legítimos.”³³ Todo agregado es repetitivo y ocioso.

El plazo se cuenta, según la doctrina y jurisprudencia mayoritaria, desde el primer día siguiente hábil³⁴ a la notificación realizada a su vez en día hábil. En consecuencia, se dice, si la administración notifica en día inhábil, se toma como día de notificación el siguiente hábil y como nacimiento del plazo el subsiguiente igualmente hábil. El fundamento fáctico es que no se supone que uno concurre a sus oficinas o tiene que estar en su domicilio real en día inhábil, por lo que la notificación practicada ese día produce efectos recién al siguiente día hábil. El argumento es sólido, pero después de haber observado cómo cambia la jurisprudencia en materia de plazos, no apostaríamos un plazo nuestro, de ser posible, a este cómputo. Nuestra regla empírica es contar un plazo de la peor manera posible y si podemos atenernos a ella, hacerlo.

6. *Requisitos y formas de la notificación válida. El acto y sus circunstancias*

Es necesario compatibilizar muchos regímenes que admiten diversas formas de notificación, pero exigen que la notificación válida informe al interesado de los recursos existentes y sus plazos. En términos orteguianos o egológicos, serían “las circunstancias” del acto, que aquí normativamente lo integran inseparablemente. Esto se ha tornado angustioso ante las tesis que pretenden dar por perdido todo derecho al interesado, incluso la vía judicial, si no impugna en término el acto en sede administrativa. Obviamente, para determinar si el recurso administrativo ha sido interpuesto, debe computárselo a partir de una notificación válida y ésta sólo lo es si informa precisamente los recursos precedentes y sus plazos; más, hoy en día, la indispensable advertencia de buena fe y lealtad procesal, de que perderá también el acceso a la vía judicial si no recurre en el término administrativo que se le indica en la notificación. La regla, para REVIDATTI y SASSÓN, es que “En ningún caso se admite la notificación ficta respecto de los recursos disponibles, ni tampoco se supone conocida la ley que los prevé,”³⁵ ni menos la

³² En igual sentido ABERASTURY (H.) y CILURZO, *op. cit.*, p. 115; HALPERÍN y GAMBIER, *op. cit.*, pp. 17-20, después de optar por la tesis enunciada, concluyen que ello incluye el género: “y todo acto de tal carácter que quiera en el futuro serle oponible al particular” (p. 20); es la idea alemana que entre otros explica FORSTHOFF, ERNST, *Tratado de derecho administrativo*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1958, p. 304. Obviamente dicho concepto se contrapone a la distinción entre validez y eficacia que parte de la doctrina propone. Ver el artículo 41 de la ley alemana: Se da a conocer el acto a aquél al cual éste está dirigido o que será afectado por él.

³³ Art. 39, inc. b) *in fine*.

³⁴ Ver también decreto-ley 19549/72, art. 1º, inc. f), aps. 2 y 3.

³⁵ REVIDATTI, GUSTAVO A. y SASSÓN, JOSÉ, *Procedimiento administrativo en la Provincia de Corrientes. Ley 3460 comentada*, Corrientes, Cicero Ediciones, 1987, p. 143.

jurisprudencia que los delimita. Ésta es, pensamos, la solución que debiera prevalecer en tutela del principio de legalidad y debido proceso legal. Pero como no tenemos mucha esperanza, a tenor de la jurisprudencia en *Gorordo y Romero*,³⁶ explicamos a continuación las demás formas de notificación incompletas.

6.1. *Notificación personal*

Si el interesado toma vista del expediente y se le hace notificar en forma *expresa* de determinado acto que en él obra, entregándole copia, quedaría en esta tesitura regularmente notificado de dicho acto; lo mismo ocurriría si se le entrega una copia del acto en forma personal,³⁷ aunque no sea simultáneo el acceso al expediente.³⁸ En Uruguay se da preferencia a la notificación personal y sólo si no se pudiese practicarla se autoriza, previa constancia de ello, a notificar el acto por telegrama o carta certificada con aviso de retorno.³⁹ Pero, desde luego, nada dice nuestra norma respecto de que por ser notificación personal pudiera emitirse la constancia de haberse informado de los recursos, plazos, etc., a menos que el propio acto informe de ello. Sólo entonces sería plenamente válida.

La notificación es personal en tanto y en cuanto sea el propio destinatario del acto quien es informado en forma directa, sea por entrega de copia de la resolución sin tener el expediente a la vista, o por acceso directo al expediente con simultánea entrega de copia. El reglamento nacional⁴⁰ prevé la entrega en este acto de copia *certificada*, “si fuere reclamada;” el reglamento de La Pampa⁴¹ agrega que esta solicitud “puede efectuarse de viva voz.”

Como ya comentamos,⁴² debería establecerse la obligación de entregar de oficio, sin necesidad de requerimiento de parte, *copia de todas las actuaciones* (más la información sobre recursos, plazos, etc.) y no solamente del acto que se notifica. Sería una buena práctica política, de imagen, de colaboración al ciudadano, transparencia, buen gobierno, relaciones públicas. En la práctica no se presentan mayores problemas para obtenerla, al menos en nuestra experiencia. Pero no siempre es ello así: Puede requerir entonces la labor diligente de insistencia que ya explicamos.⁴³

³⁶ Aunque el art. 3 del decr. 229/00, al establecer el derecho del interesado a que le resuelvan expresamente sus denuncias, estatuye la solución contraria. Falta sólo que la administración y la justicia lo cumplan.

³⁷ RN, 41, inc. a); CABA, 61, inc. a); Córdoba, 55; Corrientes, 128; Perú, 21.

³⁸ En tal caso debe pedir vista de las actuaciones para suspender el plazo para recurrir. Respecto a si suspende o interrumpe el plazo, ver también *supra*, cap. IV, § 8.2, “Suspensión de los términos” e *infra*, cap. VIII, § 8, “Suspensión de los términos por pedido de vista de las actuaciones.”

³⁹ Art. 51, MARTINS, DANIEL HUGO, “La regulación jurídica del trámite administrativo,” en el libro de PRAT, MARTINS, BRITO, FRUGONE SCHIAVONE y CAJARVILLE PELUFFO, *Procedimiento administrativo*, Montevideo, ACALI, 1977, pp. 67-8.

⁴⁰ Art. 41, inc. a).

⁴¹ Art. 6º, inc. a).

⁴² *Supra*, cap. IV, “Vistas y traslados,” § 7.2, “El derecho a obtener copias del expediente.”

⁴³ *Supra*, t. 2, cap. X, “El procedimiento administrativo en la práctica.”

6.2. Notificación espontánea

Si el interesado se presenta y manifiesta estar en conocimiento fehaciente del acto, esto también vale como notificación.⁴⁴ Pero debe tratarse de una manifestación expresa e inequívoca, la que ha de interpretarse de buena fe y dentro del principio *pro actione*. Ese conocimiento debe entonces incluir cuáles son los recursos existentes, sus plazos y efectos en sede administrativa y judicial. No deben existir dudas acerca de la voluntad informada del particular de darse por notificado y conocer los plenos efectos de ello en cuanto a plazos, el acceso a la justicia, etc. No podrá tomarse cualquier manifestación del interesado como notificación espontánea y completa (recursos, plazos, efectos administrativos y judiciales, formales y sustanciales), si esa voluntad no surge clara e indubitadamente de su presentación. No se trata, pues, de una suerte de notificación implícita, ni hay, como se ha dicho, notificación ficta de cuáles son los recursos existentes.⁴⁵

6.3. Notificación por cédula

En este caso, en el orden nacional se prevé su diligenciamiento en forma similar a la establecida en el CPCCN.⁴⁶ En cambio, son varias las provincias en que se regula en la propia ley o decreto—ley de procedimiento, el modo de hacer el diligenciamiento de la cédula.⁴⁷ Debe recordarse el necesario cumplimiento de la entrega de copia completa del acto y la información expresa de recursos, plazos y efectos —en sede administrativa y judicial— de su no interposición.

6.4. Notificación por telegrama

Siempre que el telegrama reproduzca el texto íntegro del acto e informe de lo demás antes expuesto, no hay obstáculo a su notificación telegráfica, sea por telegrama colacionado,⁴⁸ copiado o certificado con aviso de entrega.⁴⁹ Algunas reglamentaciones, como la nacional, sólo admiten el último en materia de telegramas,⁵⁰ pero con transcripción íntegra del acto. El reglamento nacional trata del contenido de las notificaciones en su art. 43,⁵¹ el cual es categórico en exigir

⁴⁴ Nación, 41, inc. b) y 44; Ciudad de Buenos Aires, 61 inc. b) y 64; Prov. de Buenos Aires, 67; Corrientes, 134; La Pampa, 46, inc. b); Mendoza, 153; Salta, 15.

⁴⁵ REVIDATTI y SASSÓN, *op. loc. cit.*

⁴⁶ Art. 41, inc. c); Ciudad de Buenos Aires, 61, inc. c); Corrientes, 129; La Pampa, 46, inc. c).

⁴⁷ Prov. de Buenos Aires, art. 65; Córdoba, 57; Chaco, 47; Mendoza, 151; Salta, 149. Sobre quién debe recibir la cédula y el defecto en la notificación, ver SCBA, *Venturino, JA*, 2002-II-710, con nota de OROZ, “Nulidad de la notificación...,” *op. cit.* Ver BOTASSI, CARLOS, *Procedimiento administrativo de la Provincia de Buenos Aires*, La Plata, Platense, 1988, pp. 219-35.

⁴⁸ PTN, *Dictámenes*, 207: 81.

⁴⁹ Reglamento nacional, art. 41, inc. d); Ciudad de Buenos Aires, 61, inc. d); reglamento de La Pampa, art. 46, inc. d). Es igualmente amplio, sin ser enunciativo, Salta, art. 149 *in fine*.

⁵⁰ Art. 14.

⁵¹ RN, art. 43; Ciudad de Buenos Aires, art. 63; reglamento de La Pampa, art. 46, inc. d) y art. 49. Salta admite el telegrama en el art. 149 y le aplica la regla general del art. 148 de notificación íntegra de todo el texto del acto. En igual sentido Mendoza, arts. 149, 150 y 151.

que se transcriban “íntegramente los fundamentos y la parte dispositiva,” en todas las formas de notificación. Esta norma general recepta en su primera parte la regla que propiciáramos, cuando el art. 43 entonces vigente preveía, para la notificación por telegrama, sólo la transcripción de la parte dispositiva del acto.⁵²

6.5. *Por carta, oficio, etc., con aviso de recepción*

En este supuesto el reglamento nacional exige que la carta le sea exhibida al agente de correos, el cual sellará el original y las copias, antes de cerrar el sobre.⁵³ Esta constancia, junto con el aviso de recepción remitido de vuelta por el correo, acreditan la notificación.

Ciertamente sigue siendo aplicable la regla general que exige transcripción íntegra del acto y descripción de los recursos existentes, sus plazos y efectos anómalos actuales de su no interposición (pérdida de la vía judicial) y así lo ha entendido la jurisprudencia.⁵⁴

En el caso de las cartas y los telegramas algunos fallos han dicho, en relaciones de derecho privado entre particulares, que para tener por no hecha la notificación es el presunto notificado quien debe demostrar que no recibió la carta, o que el portero la retuvo y no se la entregó, etc.⁵⁵ Ello es irrazonable, primero por pretender la prueba de un hecho negativo, por ende imposible;⁵⁶ segundo porque es público y notorio que no siempre la correspondencia postal o telegráfica llega a su destinatario y además constituye la típica prueba imposible: probar que algo *no ocurrió*.

Es la administración quien debe acreditar el hecho positivo de que *sí notificó* y notificó bien, informando de lo pertinente al debido proceso legal. No se puede postular un principio supuestamente categórico de que la notificación está probada por el sólo envío de la pieza postal o telegráfica, y así lo ha admitido la

⁵² De todas maneras el inc. g) abre la posibilidad de nuevas modalidades que implemente en el futuro la autoridad postal o en su caso el Poder Ejecutivo. Ver al respecto *infra*, § 6.10, “Notificación por fax y por e-mail” *in fine* para el e-mail.

⁵³ Art. 41, inc. e) del RN: “en este caso el oficio y los documentos anexos deberán exhibirse en sobre abierto al agente postal habilitado, antes del despacho, quien los sellará juntamente con las copias que se agregarán al expediente;” Salta, art. 149, *in fine*: “servirá de suficiente constancia el recibo de entrega de la oficina telegráfica o postal, que deberá agregarse al expediente.” La jurisprudencia tiene admitida la validez de este tipo de notificaciones, siempre que una norma expresa la establezca: CSJN, *Fallos*, 198: 226; 199: 29; 220-1: 125; CNCiv, Sala E, *López*, 1959, *LL*, 98: 665; Sala B, *Gil Navarro de Rodríguez*, 1960, *LL*, 100: 410. Sin embargo, la Sala IV de la CNFed. CA, *Club Atlético Newell's Old Boys*, 16-III-06, rechazó a la carta certificada con aviso especial de retorno como medio idóneo de notificación: ROBLEDO, NÉSTOR D., “Los medios de notificación y su eficacia,” *LL*, 2007-B, 494.

⁵⁴ CNFed. CA, Sala IV, *Club Atlético Newell's Old Boys*, 16-III-06, publicado en *ED*, 16-VI-06; ampliar en SACRISTÁN, ESTELA B., “En torno a las notificaciones del art. 100, inc. a) de la Ley 11.683,” *Periódico Económico Tributario*, 2001, pp. 262-6, y jurisprudencia allí citada.

⁵⁵ Cámara Nacional Civil, Sala B, *Gil Navarro de Rodríguez*, 1960, *LL*, 100: 410, 413.

⁵⁶ Por ello la prueba negativa es denominada “prueba diabólica.” Ahora bien, ¿qué hará la justicia? Ver jurisprudencia citada en GORDILLO (dir.), *Procedimiento Administrativo...*, *op. cit.*, p. 428, nota 142; GORDILLO y DANIELE (dirs.), *op. cit.*, p. 423, nota 1087.

jurisprudencia.⁵⁷ En todo caso, la norma nacional postula el “aviso de entrega” para el telegrama (inc. *d*), lo que resulta equivalente a la carta documento (inc. *f*) y al “oficio impuesto como certificado expreso con aviso de recepción” (inc. *e*). En efecto, ha de tenerse siempre en claro que el fin legal de la notificación es llevar el acto y sus circunstancias (recursos, plazos) a conocimiento *cierto* y no presunto del destinatario.⁵⁸

Debe también tenerse presente que si una persona constituye domicilio en determinado *piso* y *departamento* de un edificio, es ese piso y departamento el lugar en que deben practicarse las notificaciones y no en la portería del edificio, que se transforma de esta suerte en una especie de estrado del juzgado.⁵⁹ En materia de notificaciones por cédula, la práctica de la oficina de notificaciones de la Corte Suprema de Justicia de la Nación es correctamente notificar *en el piso* y *departamento* de que se trate.

En cambio, algunas oficinas de tribunales menores ya han comenzado impropriamente a pretender dejar cédulas de notificación en la *portería* del edificio, lo cual reputamos insuficiente notificación si el particular no constituyó domicilio precisamente *en la portería* del edificio.⁶⁰ Lo contrario es dejar el derecho en manos de los empleados de tribunales y los porteros y personal de los edificios de departamentos u oficinas, hermanados por la ley del menor esfuerzo los primeros y de la máxima invasión de privacidad, los segundos.

La carta documento, si bien suele erróneamente dejarse en la portería de los edificios, normalmente no se presta a dificultades en tanto informe de cuanto debe en derecho para ser completa y de buena fe.⁶¹ Un código social no escrito hace que se les preste especial atención, más incluso que a una cédula judicial o administrativa, que no son parte del conocimiento común de la gente: el por-

⁵⁷ En la causa *Ingeco S.A. c/ Dirección Nacional de Vialidad*, 19-IX-96, la Sala III de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso-administrativo Federal afirmó que “la notificación por carta certificada resulta inválida por no ajustarse a lo normado por los arts. 39 y sgtes. del decreto 1759/72, en su anterior redacción.” La demandada alegaba que la notificación era válida porque se había practicado por “carta certificada con aviso de retorno” en el domicilio constituido. Sin embargo, en sede judicial se verificó que en autos no constaba que el actor hubiera tomado conocimiento de la resolución impugnada, sino hasta que se notificara personalmente de la misma, cerca de un año después de que se dictara el acto. Conf. el plenario *Y.P.F. S.A. (T.F. 7799-A) c/ A.N.A.*, 13-IX-00: “el régimen de notificaciones en el ámbito administrativo, apunta a que el administrado adquiera un conocimiento cierto del acto y se informe debidamente de las posibilidades de defensa de sus derechos e intereses, evitando dificultar su ejercicio.”

⁵⁸ Por ello la carta certificada, por sí sola, únicamente demuestra el envío del sobre, no su contenido: CNCom., Sala D, *Amersur Cia. Financiera S.A. s/quiebra*, 20-V-88, citado por HALPERÍN y GAMBIER, *op. cit.*, p. 32 y nota 7.7.

⁵⁹ Conf. CCAyT CABA, Sala II, *Marangoni, Carlos Alberto c/GCBA s/acción meramente declarativa (art. 277 CCAYT)*, 25-VI-02.

⁶⁰ No vemos por nuestra parte objeción alguna a este método, en la medida que sea con aviso de recepción. Diferimos así de HUTCHINSON, “La notificación,” *op. cit.*, p. 66; HALPERÍN y GAMBIER, *op. cit.*, p. 27. Por lo mismo, discrepamos con la solución de estos autores según la cual el conocimiento del acto realizado a través de una acción de amparo no resultaría una notificación válida, pp. 27-28; obviamente la jurisprudencia —allí citada— la ha aceptado.

⁶¹ En igual sentido HALPERÍN y GAMBIER, *op. cit.*, p. 32 y nota 36.

tero se encargará de dársela en mano para ver su cara al recibirla. Esa cara será hartamente expresiva si el acto le cuenta, como debe, qué dijeron los tribunales en *Gorordo y Romero*. Lo mismo pensamos en el caso de las notificaciones por correo, por ejemplo los expresos y certificados: Debe siempre, necesariamente, informarse al particular acerca de la pérdida de la vía judicial si no realiza la impugnación administrativa en el término que se le notifica. Queda un margen de incertidumbre con la cláusula residual del inc. g) del art. 41, pero hasta el momento no se han advertido inconvenientes y deja abierto el campo para el *e-mail* o correo electrónico, que sí se halla normado en la ley de procedimiento administrativo alemana.⁶²

6.6. Notificación verbal

Cuando válidamente un acto no esté documentado por escrito, se admite su notificación verbal,⁶³ sujeta a la condición de informar clara y precisamente al destinatario acerca de sus derechos. Así como en la detención policial del derecho estadounidense se le deben leer sus derechos al detenido, desde el fallo *Miranda*,⁶⁴ así también debería proceder la administración si emite y notifica actos verbales. Del mismo modo, es aceptable la notificación por signos como los que puede efectuar la policía de tránsito,⁶⁵ la señal del guardabarrera, etc. Pero ello puede servir para la ejecutividad del acto, no para frenar su impugnabilidad ya que no cumple con los demás requisitos de la notificación válida.

6.7. Notificación por edictos, radial, televisiva

Dicen las normas que es admisible cuando se trata de personas inciertas o cuyo domicilio se ignore,⁶⁶ siempre que no resulte que la administración tiene o puede tener conocimiento del domicilio por cualquiera de sus diferentes registros. Se aplicaría aquí lo dicho en referencia a la notificación verbal, en cuanto a la diferenciación entre ejecutividad e impugnabilidad. A la administración en tal caso “le es exigible efectuar un esfuerzo previo para identificar a los interesados y/o

⁶² Art. 41 (2.)

⁶³ RN, art. 45; CABA, 65; Corrientes, 130; La Pampa, 51 del reglamento. P. ej., órdenes de los agentes de tránsito; órdenes de rutina de los superiores en la función pública, etc. A la inversa y como es obvio, en ningún caso cabe admitir la notificación verbal de un acto escrito. Conf. ESCOLA, HÉCTOR JORGE, *Tratado general de procedimiento administrativo*, Buenos Aires, Depalma, 1975, pp. 212-3. Ampliar *supra*, t. 3, cap. X, “Formalidades,” nota 203.

⁶⁴ CARRIÓ, ALEJANDRO D., *Garantías constitucionales en el proceso penal*, Buenos Aires, 1994, 3ª ed., p. 162; “Otra vez el tema de las confesiones policiales. El caso *Miranda* está lejos y espera,” *LL*, 1993-B, 258; “Otra vez el tema de las confesiones policiales: ¿Llegó *Miranda* a nuestro país? (Tal vez no, pero anda cerca)” en *LL*, 1988-C, pp. 966-74; BALL, MILNER S., “Las advertencias «*Miranda*», el caso «*Dickerson*» y la protección de los derechos en el proceso penal,” en *LL*, 2001-A, 867-73; cfr. YOUNG, CATHY, “Uso y abuso del derecho a la «advertencia *Miranda*»” en *LL*, 2000-B, 69-72.

⁶⁵ Comp. HALPERÍN y GAMBIER, *op. cit.*, pp. 28-9.

⁶⁶ RN, art. 43; CABA, 63; Prov. de Buenos Aires, 66; Córdoba, 58; Chaco, 48; Jujuy, 59; Mendoza, 152; Salta, 150. En igual sentido el derecho español: GONZÁLEZ PÉREZ, JESÚS, *Manual de Procedimiento Administrativo*, Madrid, Civitas, 2000, 1ª ed., p. 230 y 2002, 2ª ed., p. 236.

su domicilio, a fin de garantizar la notificación directa.⁶⁷ Se trata, en definitiva, de exigir a la Administración realizar las averiguaciones necesarias y razonables para permitir la identificación y localización de quienes tengan la condición de interesados y sus domicilios [...] Únicamente cuando esos esfuerzos y averiguaciones fracasen, vendrá legítimo recurrir a la vía edictal.”⁶⁸ Cabe señalar que la Provincia de Buenos Aires exige en este caso como recaudo complementario que el acto *también* se transmita por radiodifusora oficial durante cinco días.⁶⁹ A nuestro juicio, la *sola* notificación por radiodifusoras sería inválida.⁷⁰

Lo que está en juego es cuál pueda ser el sustento fáctico que justifique dar a publicidad radial o televisiva un acto particular que afecta a persona de domicilio desconocido. Normas de este tipo han incurrido en un error de percepción: la radiodifusión o televisión tienen sentido en casos de emergencia o para situaciones generales de carácter urgente que requieren *publicación*.

Resulta difícil justificar una *notificación* radial a persona incierta o de domicilio realmente desconocido y no averiguable por los múltiples registros de la administración.⁷¹ ¿Quizás algún fugitivo al que se ordena entregarse? ¿Una persona que recibió una transfusión de sangre que luego se comprueba tiene HIV? ¿Intimar a rendirse a un preso amotinado?

Son hipótesis demasiado excepcionales como para tener la aspiración de abarcarlas sensatamente en una *regla* general y permanente de derecho.⁷² En todo caso, la tecnología ahora se orienta hacia el correo electrónico y la Internet.⁷³ Cuando procedan los edictos o la radiodifusión, podrá reproducirse tan sólo la parte dispositiva; se admiten cuando la persona es incierta o de domicilio desconocido.⁷⁴ Pero estas normas son menos realistas que otras formas de notificación.⁷⁵

⁶⁷ Esfuerzos y averiguaciones de los que se deberá dejar constancia circunstanciada en el expediente por el funcionario interviniente, agregamos nosotros. HALPERÍN y GAMBIER, *op. cit.*, p. 26, sugieren oficios al Registro de las Personas, Secretaría Electoral “o de otros órganos administrativos como la Dirección Nacional de Recaudación Previsional” (*op. cit.*, p. 33), D.G.I., Policía Federal, etc. Si se conoce su profesión, los colegios profesionales y así sucesivamente.

⁶⁸ DIEZ SÁNCHEZ, *op. cit.*, p. 226.

⁶⁹ Art. 66.

⁷⁰ En contra, RN, art. 42; Córdoba, 56; Chaco, 48; Jujuy, 59. Si le sumamos a la endeblez de la notificación la extrema gravedad de sus efectos en la jurisprudencia actual, resulta claramente inconstitucional. Ver cap. III, “Los recursos administrativos,” § 1.2, “Carga del administrado y privilegio incausado de la administración. Valladar para el acceso a la justicia;” cap. X, “El recurso jerárquico,” § 9, “Término para interponer el recurso” y 19, “Denegación tácita.”

⁷¹ *Supra*, nota 61. Distinto es el caso de la notificación complementaria por inserción de anuncios en el tablón de edictos, que explica ENTRENA CUESTA, RAFAEL, *Curso de derecho administrativo*, t. I/1, Madrid, Tecnos, 1999. 13ª ed., p. 201 y ss.

⁷² Ver *supra*, t. 1, cap. I. Aun en los ejemplos que damos en el texto, se trata ya de actos verbales. Un acto *escrito leído* por radio o televisión no suena simplemente imaginable.

⁷³ Ver nota 35 y *supra*, t. 3, cap. X, § 8.6, “El correo electrónico sin firma” y 8.7, “La firma electrónica o digital.”

⁷⁴ Art. 42, art. 62, CABA, DNU 1510/97, ratificado por res. 41/98 de la Legislatura.

⁷⁵ Como la que comentamos *infra*, § 6.9 y nota.

6.8. *La invitación a notificarse*

A veces la administración envía una pieza postal al interesado diciéndole que concurra “a los efectos que se le comunicarán,” o a los “efectos de notificarse de la resolución recaída en las actuaciones.”⁷⁶ Este procedimiento no está contemplado en nuestra legislación y no es apto para producir efecto jurídico.⁷⁷ El particular no tiene la obligación jurídica de concurrir a notificarse⁷⁸ y la administración tiene otros medios de notificación. El individuo tiene la opción de concurrir y negarse a recibir el documento que se le exhiba y a firmar la proyectada notificación. La administración, obviamente, no puede usar de la fuerza para imponerle el documento de que se trata. Un funcionario, en cambio, sí está obligado a notificarse en la repartición en que se desempeña, de aquellos actos de sus superiores relativos a la relación de empleo público que lo une con el Estado. Pero ello no releva a la administración de su deber primario de informar al interesado de sus derechos: recursos, plazos, pérdida de la vía judicial en caso de no impugnarlo en término en sede administrativa y agotar la vía. En cambio, el derecho uruguayo autoriza este método en forma expresa, previendo el procedimiento en caso de incomparecencia del interesado.⁷⁹ De lo antes expuesto se desprende que puede ser una solución aceptable en una administración con tradición democrática como la uruguaya, pero no en el derecho argentino.

6.9. *La notificación en zonas rurales*

Existen localidades adonde no llega servicio de correos ni telégrafos y, en consecuencia, las cartas, telegramas, etc., son devueltos al remitente. En estos casos el derecho uruguayo autoriza la notificación practicada por intermedio de la policía,⁸⁰ solución acertada que puede utilizarse como variante de notificación completa en el domicilio del destinatario del acto, preferible a la publicación en el *Boletín Oficial*. Si el domicilio de la persona es conocido, sólo que el correo no

⁷⁶ En la provincia de Santa Fe, por ejemplo, esa es la práctica corriente, según FERULLO, GUSTAVO C. y GRAU, CÉSAR ANTONIO, *Procedimiento y recursos administrativos en la Provincia de Santa Fe*, Rosario, Fas, 1997, p. 82.

⁷⁷ Dicen en sentido coincidente HALPERÍN y GAMBIER, *op. cit.*, p. 5, “de suerte tal que si el administrado no concurre, no podrá tenérselo por notificado del acto administrativo que se pretendía comunicar con la concurrencia del particular con motivo de la citación.”

⁷⁸ Debe distinguirse este supuesto de la más genérica facultad de los funcionarios de invitar a las partes a reunirse, de lo cual tratamos *supra*, cap. II, “El administrador,” § 9, “Invitación a las partes a reuniones” y notas.

⁷⁹ Art. 52: “Si al vencimiento de dicho plazo el interesado no hubiese concurrido a la oficina, la Administración podrá optar entre: a) Reservar el expediente a la espera de que el interesado comparezca a notificarse [...]; b) Practicar la notificación personal fuera de la oficina por medio de un funcionario comisionado; c) Enviar telegrama colacionado o carta certificada con aviso de retorno.” Ampliar en MARTINS, DANIEL H., “La regulación jurídica del trámite administrativo,” en el libro *Procedimiento administrativo*, de PRAT, MARTINS, BRITO, FRUGONE SCHIAVONE, CAJARVILLE PELUFFO, *op. cit.*, pp. 67-8.

⁸⁰ Art. 59: “La administración podrá disponer que las notificaciones a domicilio en las zonas rurales se practiquen por intermedio de la policía.”

llega a él, bien se advierte que la publicación por edictos no tendría suficiente validez. Córdoba tiene igual disposición,⁸¹ que por analogía del derecho provincial y uruguayo es extensible a las demás provincias y a la Nación misma.

6.10. Notificación por fax y por e-mail

En algunos ordenamientos es admisible la notificación por correo electrónico *e-mail*⁸² y por fax, conforme la cláusula ya mencionada del art. 41.⁸³

Si bien es cierto que el art. 41 deja abierta la puerta para la utilización de diversos medios de notificación, también lo es que exige recaudos relativos a la certeza de la *fecha de recepción* y del *contenido* del mensaje que sólo serían satisfechos mediante la utilización de la firma digital.⁸⁴ El marco normativo de la República Argentina en materia de firma digital está constituido por un conjunto de normas,⁸⁵ siendo la ley 25.506 la que establece la infraestructura de firma digital y equipara la eficacia jurídica de la firma digital y la firma hológrafa.⁸⁶ El procedimiento de criptografía empleado por la firma digital permite verificar la autoría e integridad del documento firmado digitalmente. La confiabilidad y seguridad transmitida por dicha tecnología llevó al legislador a establecer en la ley mencionada una fuerte presunción de autoría⁸⁷ e integridad.⁸⁸ En tal sentido, podríamos afirmar que mediante el empleo de la firma digital se estaría cumplimentando el requisito de certeza mencionado en el art. 41. Con relación al otro requisito exigido por el art. 41, relativo a la necesidad de establecer una fecha de recepción, dicho recaudo también puede ser satisfecho mediante la constancia de recepción emitida por el servidor de quien recibe la notificación, máxime cuando el interesado acepta ser notificado por este medio.

Existe sustento normativo y tecnológico para realizar notificaciones electrónicas mediante el empleo de firma digital. Como ejemplo de esta práctica podemos mencionar la experiencia de la Comisión Nacional de Valores, organismo que

⁸¹ Art. 55 *in fine*.

⁸² Art. 41(2) de la ley alemana; ver también STORTONI, *op. loc. cit.*

⁸³ Ver casos que dan cuenta de su uso en GORDILLO (dir.), *Procedimiento Administrativo...*, *op. cit.*, pp. 429-30; GORDILLO y DANIELE (dirs.), *op. cit.*, pp. 424-5. Ver *supra* cap. III, nota 176.

⁸⁴ La firma digital es una herramienta tecnológica que permite garantizar la autoría e integridad de los documentos digitales, posibilitando que estos gocen de una característica que únicamente era propia de los documentos en papel.

⁸⁵ Ley 25.506 (B.O. 14-XII-01), decreto 2628/02 (B.O. 20-XII-02), decreto 427/98 (B.O. 21-IV-98), el decreto 724/06 modificatorio del anterior (B.O. 13-VI-06) y un conjunto de normas complementarias que fijan o modifican competencias y establecen procedimientos.

⁸⁶ Art. 3º: "Cuando la ley requiera una firma manuscrita, esa exigencia también queda satisfecha por una firma digital. Este principio es aplicable a los casos en que la ley establece la obligación de firmar o prescribe consecuencias para su ausencia."

⁸⁷ Art. 7º: "Presunción de autoría. Se presume, salvo prueba en contrario, que toda firma digital pertenece al titular del certificado digital que permite la verificación de dicha firma."

⁸⁸ Art. 8º: "Presunción de integridad. Si el resultado de un procedimiento de verificación de una firma digital aplicado a un documento digital es verdadero, se presume, salvo prueba en contrario, que este documento digital no ha sido modificado desde el momento de su firma."

resolvió adoptar esta tecnología para la informatización y “despapelización” de los procedimientos administrativos internos a fin de recibir de las emisoras en el régimen de oferta pública diversos documentos que serán remitidos por Internet.⁸⁹

Por otra parte, el P.E. parece inclinado a fomentar un sistema de *e-mails* gratuitos para la población. Ha aceptado una oferta de donación de computadoras con acceso a Internet en todas las escuelas primarias. Aunque no se logren tan amplios propósitos, al menos no podrá objetarse este medio de notificación a quien disponga de *e-mail*, una vez que se solucionen los problemas tecnológicos que todavía presentan algunos de los prestadores locales de este servicio.⁹⁰

Más aun, según los anuncios oficiales se proyecta llevar todo el sistema de contrataciones a Internet.⁹¹ En ese sentido la llamada ley de firma digital 25.506 y, en el ámbito fiscal, la ley 26.044 que establece el denominado “domicilio fiscal electrónico” constituyen, aún con las dificultades que significa su implementación,⁹² sustantivos avances en la dirección señalada.⁹³ Por cierto, sigue siendo aplicable la regla general que exige especificar los recursos, plazos y sus efectos.⁹⁴ En el ínterin, pensamos que es admisible, pero con la necesaria tolerancia a quien manifieste de razonable buena fe no haberlo recibido y su servicio sea de los que presentan fallas, caso en el cual la autoridad y el interesado deben hacer la denuncia al órgano de contralor.⁹⁵ El fax y el *e-mail* están por ahora equiparados.⁹⁶

⁸⁹ Resolución General de la CNV 345/99 (B.O. 17-XII-99.) Art. 1: “Las entidades sujetas al control de esta Comisión, deberán remitir la información que expresamente se establezca en estas Normas por vía electrónica de INTERNET, utilizando los medios informáticos que provee la Autopista de la Información Financiera (AIF) sita en la dirección de Web (URL) <http://www.cnv.gov.ar> que a esos efectos ha creado la COMISIÓN NACIONAL DE VALORES, y cumplir con el procedimiento establecido en este Capítulo.” La CABA introdujo la notificación electrónica respecto de los actos internos, *no pudiéndose en lo sucesivo utilizar el papel para estas comunicaciones* (art. 1º, dec. 417/08).

⁹⁰ Algunos ex-prestadores venden sus listas de clientes como esclavos, sin pedirles consentimiento: así www.impsat1.com.ar, cuyos sorprendidos clientes se encontraron de oficio y sin consulta previa en www.elsitio.net. ¿Dónde quedaron las buenas maneras, las relaciones públicas, la preservación de la imagen empresaria, los derechos del consumidor? No entusiasma a pedir algún nuevo servicio que ofrezca Impsat. Igual pasó con Satlink y otros.

⁹¹ Para una propuesta de digitalización integral del accionar de la administración ver MARTINO, ANTONIO M., “El gobierno digital para la emergencia,” en AHE, DAFNE SOLEDAD (coord.), *El derecho administrativo de la emergencia, II*, Buenos Aires, FDA, 2002, pp. 49-67.

⁹² FARRÉS, PABLO, “Deficiencias graves en el domicilio fiscal electrónico del procedimiento de notificación en la ley 11.683, modificada por la ley 26.044. La resolución general AFIP 1995/2000,” *JA* 2006-1-932; BERMÚDEZ, CARLOS A., “Sobre la firma digital y el correo electrónico como forma válida de notificación y publicidad de actos de las Administraciones Tributarias,” *LL, Suplemento Actualidad*, 3-III-05, p. 3.

⁹³ ROBLEDO, “Los medios de notificación y su eficacia,” *op. loc. cit.*

⁹⁴ Reglamento nacional, art. 40.

⁹⁵ Sería una solución análoga a la que proporciona la burocracia bancaria cuando se pierden cheques o tarjetas de crédito, etc.: le piden que haga previamente la denuncia policial. La policía, que conoce mejor los hechos, no exige tal denuncia para tramitar nuevo documento ante ella.

⁹⁶ El art. 10, inc. *w*), del reglamento de concursos del Consejo de la Magistratura, expresa que el concursante debe consignar “número de fax o dirección de correo electrónico que constituye a los efectos del concurso, en los que acepta expresamente la validez de las notificaciones” (B.O., 10-II-00, p.6.) Dada la composición plurisectorial del Consejo, parece una modalidad aceptada.

También existen empresas privadas que proporcionan direcciones de *e-mail* en forma gratuita. Es posible hacer combinaciones, p.ej. una doble notificación, primero por fax o correo electrónico y luego por *courier* con papel normal (*hard copy*).

7. Falta de constancia de la notificación

En todos los casos comentados, si no resulta de las actuaciones constancia cierta de la fecha de recepción del acto o de que se ha efectuado la notificación, debe estarse a la fecha de notificación indicada por el mismo recurrente⁹⁷ o, lo que es de hecho lo mismo, debe interpretarse que el recurso de que se trata está interpuesto en término.⁹⁸ Si la notificación no incluyó la necesaria información sobre los recursos existentes, plazos para interponerlos y su cómputo, efectos de su interposición, etc., consideramos que debe tenerse por no hecha a los fines de su impugnación administrativa y judicial.⁹⁹ Es la manera de darle vigencia efectiva al fin que la norma procura tutelar.

8. Notificación y publicación. Imposibilidad de intercambiarlas

Las dos formas de publicidad mencionadas no son intercambiables entre sí.¹⁰⁰ No cabe admitir la *publicación* eficaz de un acto administrativo, pues no es personal;¹⁰¹ aunque puede a lo sumo tener efecto respecto de terceros.¹⁰² De allí la peligrosidad de que el acto ordene “comuníquese,” sin especificar “notifíquese” o “publíquese.”

Solamente si el acto administrativo *stricto sensu*, esto es, de alcance particular, puede causar gravamen a terceros indeterminados y estos no han podido ser citados previamente a ejercer sus derechos como contrainterésados, en forma previa a la emisión del acto, podría contemplarse la necesidad de una publicidad adicional. En primer lugar, debe tratar de determinarse quiénes son y cuáles

⁹⁷ GONZÁLEZ PÉREZ, *Manual de Procedimiento...*, *op. cit.*, 1ª ed., p. 304 y 2ª ed., p. 312. Tribunal Supremo español, sentencia del 26-X-1960; comp. Chaco, art. 52 que permite una interpretación extensiva. *Supra*, t. 3, cap. X, § 11, “Especies de formas de publicidad: publicación y notificación.”

⁹⁸ PTN, *Dictámenes*, 59: 430; 71: 137 *bis*; 75: 22; 211: 18; 211: 236; 213: 250; 214: 134; 217: 62; GOLDSCHMIDT, WERNER, *Introducción al derecho*, Buenos Aires, 1967, 3ª ed., p. 533; GONZÁLEZ PÉREZ, *Los recursos administrativos*, Madrid, 1969, 2ª ed., p. 85; Chaco, art. 52 para el caso de falta de constancia de la fecha de interposición del recurso.

⁹⁹ Conf. REVIDATTI y SASSÓN, *op. loc. cit.* Cfr. art. 40 de la reglamentación nacional; ver *infra*, § 10.2, “El deber de buena fe administrativa de informar fiel e íntegramente recursos y plazos.”

¹⁰⁰ Decreto-ley 19.549/72, art. 11; Ciudad de Buenos Aires, art. 11; Corrientes, 229 y 126; REVIDATTI y SASSÓN, *Procedimiento...*, *op. cit.*, p. 143; DEBBASCH y RICCI, *op. cit.*, p. 290; HALPERÍN y GAMBIER, *op. cit.*, p. 5; VIDAL PERDOMO, JAIME, *Derecho Administrativo*, Bogotá, Temis, 1994, 10ª ed., p. 140. Ver jurisprudencia en igual sentido en GORDILLO (dir.), *Procedimiento Administrativo...*, *op. cit.*, comentario al art. 11 del decreto-ley 19.549/72, secc. II, p. 143, nota 387; GORDILLO y DANIELE (dirs.), *op. cit.*, pp. 153-6, y jurisprudencia allí citada.

¹⁰¹ Si un acto de alcance general contiene a su vez un acto de alcance particular, la notificación de éste no puede ser suplida por la publicación en el *Boletín Oficial*. Ver CNFed. CA., Sala IV, 4-IX-87, *Kestelboin, Mario J. c/ Gobierno Nacional*, LL, 1988-A, 296.

¹⁰² GABOLDE, *op. cit.*, p. 95.

son sus domicilios y entonces notificarlos. Si dichas averiguaciones fracasan no obstante el empeño y la diligencia puestas por la administración, cabe pensar en la necesidad de, al menos, efectuar la publicación.¹⁰³

Algunas obras que parecieran admitir la *notificación* por el *Boletín Oficial*, en realidad sólo presentan un *lapsus* material: Pues es uniforme el criterio que la notificación debe ser personal, circunstancia que por cierto no se cumple en ningún caso con la mera publicación en el *Boletín Oficial*. Ni siquiera es fácil encontrar en sus diferentes secciones noticias de las cuales uno ya está informado previamente, por otros medios, que *seguro* están allí. Imagine el lector qué posibilidad existe de enterarse por un edicto de un acto administrativo. En la práctica, en cambio, las empresas tienen por costumbre hacer leer religiosamente el Boletín Oficial por temor a encontrarse con sorpresas.

Esta solución es uniforme en el derecho argentino,¹⁰⁴ pero existe un más que interesante grado de uniformidad también en el derecho comparado.¹⁰⁵ Tampoco cabe admitir la *notificación* de un reglamento, pues ello implicaría que el acto comenzaría a regir a partir de las diferentes fechas en que sea notificado, lo que atenta contra la igualdad ante la ley. Un opinable aunque aislado fallo de la CSJN admite la notificación espontánea de un reglamento. Pero la regla sigue siendo que no es normalmente admisible la notificación espontánea y consecuente recurso por un particular de un reglamento no publicado.¹⁰⁶

9. *Improcedencia de recurrir un reglamento no publicado*

No hay término genérico de impugnación de los actos generales.¹⁰⁷ Cuando existe uno, con expreso fundamento legal, corre a partir del día siguiente de la publicación.¹⁰⁸ No es aplicable la tesis de que si del expediente se desprende la fecha de toma de conocimiento, ella vale a los efectos del cómputo.

¹⁰³ Ver, para el último supuesto, HALPERÍN y GAMBIER, *op. cit.*, p. 6, nota 16.

¹⁰⁴ Corrientes, art. 126; Formosa, 34; Neuquén, 53; Salta, 43; Tucumán, 44, etc. Las demás normas reglamentarias argentinas, sin la precisión del art. 126 de Corrientes o 53 de Neuquén, 43 de Salta, etc., llevan sin embargo a igual solución: reglamento nacional, art. 37; Catamarca, 85; Córdoba, 56; Mendoza, 149; Santiago del Estero, 29; Tierra del Fuego, 51, etc. HEREDIA, "Los medios administrativos para la protección de los administrados," en *Revista del Colegio de Abogados de Buenos Aires*, 1945-2: 265; ESCOLA, *op. cit.*, p. 214.

¹⁰⁵ Conf. MARTÍN-RETORTILLO, CIRILO, *Nuevas notas sobre lo contencioso-administrativo*, Madrid, 1951, pp. 127-9. Dice el Tribunal Supremo que "tal publicidad no tiene la eficacia de la notificación ni puede sustituirse cuando existe un interesado conocido:" sentencia del 26-X-26, MARTÍN-RETORTILLO, *op. cit.* p. 129. Hay excepciones: ENTRENA CUESTA, *Curso...*, *op. cit.*, vol. I/1, p. 203; GARRIDO FALLA, FERNANDO, *Tratado de derecho administrativo*, t. III, Madrid, p. 528.

¹⁰⁶ *Supra*, t. 3, cap. X, § 11.5, "La notificación espontánea" y 11.6, "No cabe la notificación espontánea de un reglamento." Comp. DE LAUBADÈRE, VENEZIA y GAUDEMET, *op. cit.*, § 953 y 954, pp. 740-2. En contra, GABOLDE, *op. cit.*, p. 95, quien admite el recurso contra un reglamento no publicado; ZANOBINI, *op. cit.*, p. 70, admite el "pleno conocimiento" como sustitutivo de la publicación; REAL, *op. cit.*, p. 28. Córdoba, art. 60: "Los decretos y resoluciones de alcance general, se considerarán conocidos desde el día de su publicación, salvo que hubiesen sido comunicados con anterioridad por otro medio."

¹⁰⁷ *Supra*, § 2, "La publicidad del acto como presupuesto del recurso."

¹⁰⁸ Decreto-ley 19.549/72, art. 1º, inc. e), ap. 3.

10. Validez de la notificación

10.1. *El acto y su motivación deben notificarse íntegramente*

Para que la notificación sea válida, se requiere que sea efectuada por alguno de los medios autorizados al efecto,¹⁰⁹ y que transcriba o reproduzca tanto la parte resolutive como los fundamentos del acto,¹¹⁰ o solamente la parte resolutive en algunos casos excepcionales como los edictos.¹¹¹ Pero esto ha de interpretarse en forma muy restrictiva, pues la única manera de poder conocer integralmente el sentido y alcance de un acto es teniendo acceso y fotocopia de la totalidad, no sólo de su contenido, sino también de todos sus antecedentes y fundamentos o, al menos, de las piezas citadas en el acto. Es fundamental el conocimiento total del acto y *sus fundamentos*.¹¹² Una adecuada motivación es requisito indispensable para poder juzgar la validez de un acto,¹¹³ por ello es nula la notificación hecha con “omisión de la *transcripción íntegra* de la decisión adoptada” en particular con omisión “de sus fundamentos,”¹¹⁴ con el consiguiente resultado de tenerla por no hecha y por presentado en término el recurso.

Ha dicho así la Procuración del Tesoro que “*cuando la notificación del acto, en realidad, no ha sido tal*, el término para recurrir debe computarse desde la fecha en que el administrado estuvo en condiciones de informarse del acto cuya legitimidad cuestiona y, *singularmente, de sus fundamentos*.”¹¹⁵ Así como no puede considerarse suficiente publicación de una ley o reglamento un extracto o “sustancia” de ellos, así tampoco puede admitirse similar notificación del acto administrativo. De la precisión con que se conozcan los fundamentos y el articulado depende su interpretación y ella puede ser determinante de su acatamiento

¹⁰⁹ No es válida la notificación telefónica: PTN, *Dictámenes*, 203: 58.

¹¹⁰ Así Nación, 43; CABA, 63; Prov. de Bs. As., 62; Córdoba, 54; La Pampa, 49; Salta, art. 148.

¹¹¹ Preven los edictos: Nación, 43; La Pampa, 49 del reglamento. En cambio Entre Ríos, 22, Mendoza, 150, exigen la notificación sólo de la parte resolutive incluso en las notificaciones personales, por cédula o por correo. En igual sentido Chaco, 42; Uruguay, 55; la ley española permite en ciertos casos la publicación de “una somera indicación del contenido del acto,” haciendo saber el lugar donde podrán comparecer los interesados “para conocimiento del contenido íntegro del mencionado acto,” medida de excepción que la doctrina interpreta como protectora de los derechos al honor y a la intimidad: ver GONZÁLEZ PÉREZ y GONZÁLEZ NAVARRO, FRANCISCO, *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, t. I, Madrid, Civitas, 1997, pp. 1107-09.

¹¹² TAWIL y MONTI, *La Motivación del Acto Administrativo*, Buenos Aires, Depalma, 1998, p. 77, nota 251.

¹¹³ Ampliar en SCHAFFRIK, FABIANA HAYDÉE, “Nociones acerca de los actos administrativos dictados en ejercicio de la actividad discrecional de la Administración. Sus límites y control judicial desde la perspectiva constitucional,” *ED*, 184: 861, 866; MORDEGLIA, ROBERTO MARIO y SCHAFFRIK, FABIANA H., “Las facultades discrecionales,” *ED*, 184: 1388.

¹¹⁴ PTN, *Dictámenes*, 53: 275, 282. Así lo sostuvimos en el proyecto de 1964. Posteriormente, Bolivia, art. 33, inc. III); Perú, art. 24, inc. I, ap. I, donde era “costumbre inveterada remitir transcripción literal.” BACACORZO, GUSTAVO, *Tratado de derecho administrativo*, t. 1, (*Sustantivo*), Lima, Gaceta Jurídica, 1997, 2ª ed., p. 135; menos enfático, Brasil, art. 26, inc. I, ap. VI.

¹¹⁵ PTN, *Dictámenes*, 53: 275, 282. El destacado es nuestro.

o no. Por lo tanto, reafirmamos el criterio de que la notificación debe contener la reproducción fiel y completa del acto notificado y no sólo su versión “sustancial.”¹¹⁶

En consecuencia, si la notificación no ha sido hecha en legal forma (transcripción íntegra del acto y sus fundamentos, etc.), no corren los términos de impugnación.¹¹⁷ El acto no produce efectos jurídicos por la falta de publicidad válida y carece además de ejecutoriedad y de existencia misma como acto administrativo, pues no puede considerarse a nuestro juicio existente en el mundo jurídico lo que no es siquiera conocido.¹¹⁸

10.2. *El deber de buena fe administrativa de informar fiel e íntegramente recursos y plazos*

Es también requisito de validez de la notificación, en las legislaciones más modernas, el que el acto debe informar clara y lealmente al interesado los recursos de que puede ser objeto y el plazo dentro del cual ellos pueden ser articulados y, en su caso, si agotan la vía administrativa.¹¹⁹ El deber de buena fe obliga también a informar acerca de la vía judicial y la posibilidad de su pérdida si no interpone el recurso administrativo en término y debe también aclarar que los plazos se cuentan durante enero y julio, a pesar de la feria judicial. La omisión de cumplir este requisito hace que quede suspendido el término para la impugnación del acto hasta tanto se cumpla con este deber administrativo,¹²⁰ o se otorgue un plazo más amplio para su impugnación. Sin embargo, el art. 40 del RN prevé que “No obstante la falta de indicación de los recursos, a partir del día siguiente de la notificación se iniciará el plazo perentorio de sesenta (60) días para deducir el recurso administrativo que resulte admisible,” estipulando además que la omisión sobre el agotamiento de las instancias administrativas hará que el plazo del art. 25 del decreto-ley 19.549/72 comience recién transcurridos esos sesenta días.¹²¹

¹¹⁶ NAI, SIRO, *Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica*, Milán, 1957, p. 20; GABOLDE, *op. cit.*, p. 92; VIVANCOS, EDUARDO, *Comentarios a la ley de procedimiento administrativo*, Barcelona, 1959, p. 131; ley española, art. 58: “2. Toda notificación deberá ser cursada en el plazo de 10 días a partir de la fecha en que el acto haya sido dictado y deberá contener el texto íntegro de la resolución, con indicación de si es o no definitivo en la vía administrativa, la expresión de los recursos que procedan, órgano ante el que hubieren de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar, en su caso, cualquier otro que estimen procedente.” GONZÁLEZ PÉREZ y GONZÁLEZ NAVARRO, *op. cit.*, p. 1082 y ss.

¹¹⁷ Así Corrientes, art. 135, para qué recursos dispone y su plazo. GONZÁLEZ PÉREZ, *Manual de Procedimiento...*, *op. cit.*, 1ª ed., p. 306 y 2ª ed., p. 314.

¹¹⁸ Para otros autores el acto es “válido” y “perfecto,” pero no eficaz, al faltarle el requisito de la notificación: *supra*, nota 1 *in fine* de este cap. y t. 3, cap. II.

¹¹⁹ Reglamento nacional, art. 40.

¹²⁰ Corrientes, 135; 136: “No se admitirá en ningún caso la notificación ficta respecto de los recursos disponibles, ni se supone conocida la ley que los prevé,” aplicable en todo régimen.

¹²¹ La Ciudad de Buenos Aires, en cambio, sanciona con nulidad la notificación que no indica los recursos pertinentes o menciona si el acto administrativo agota o no las instancias administrativas (conf. art. 60 del DNU 1510/97, ratificado por res. 41/98 de la Legislatura. En la CABA necesitan ratificación expresa por parte de la legislatura y llevan numeración propia y separada del resto de los decretos.) Se trata de una doble ventaja comparativa respecto de la Nación.

Es ya grosera la desigualdad conforme a la cual el particular tiene un breve plazo pasado el cual ya no puede impugnar el acto, en tanto la administración carecería de límite temporal. Asombra que existan normas así y nadie las declare inconstitucionales. Máxime cuando el fundamento fáctico es exactamente el opuesto: los días del particular se le escapan de las manos, la administración no tiene problemas con el tiempo.¹²² Darle la eternidad a quien tiene gusto por ella y por la inacción y el silencio, es como proporcionarle droga a un adicto. A mayor abundamiento, el art. 40 peca de flagrante contradicción, pues indica primero lo correcto conforme a la doctrina de los actos propios: que la omisión o el error de la notificación al indicar los medios (o sus plazos, o el carácter definitivo o no) “no perjudicará al interesado ni permitirá darle por decaído su derecho.” Hasta allí es correcto. De allí en más entra en una insuperable autocontradicción, pues dice que a pesar de todo corre un plazo perentorio de sesenta días para recurrir y que en caso de agotar la vía y *no decirlo*, el plazo del art. 25 corre a partir del vencimiento del primer plazo.

Es una forma maliciosa y alambicada de contar un segundo plazo a partir de una fecha ficta, que la propia CSJN en otros tiempos declaró inconstitucional.¹²³ Esa mala fe procesal, violación a la confianza legítima¹²⁴ y autocontradicción deben llevar a tener por absolutamente inconstitucional la segunda parte del párrafo 2° del art. 40.

Más aun, creemos que para resultar oponible y producir efectos, el acto debe también avisar de los “principios” que emergen de los casos *Gorordo* y *Romero*: que si no impugna el acto en término en sede administrativa pierde la judicial.

Hay autores que —antes de esta jurisprudencia— postulaban que la irregular notificación no puede permitir la impugnación sin plazo, por el principio de buena fe y la seguridad jurídica.¹²⁵ ¿Pero qué buena fe puede invocar la administración cuando ella incumple su propio deber de buena fe? ¿Y quién es el causante de la supuesta inseguridad jurídica sino ella que no cumple con el derecho? No cabe introducir distinciones sobre los grados de imprecisión, error o falta de completitud de la indicación de los recursos procedentes, sus plazos, la pérdida de la vía

¹²² Ampliar *infra*, cap. VIII, “El tiempo en el procedimiento,” § 1.

¹²³ CSJN, *Galián, Fallos*, 300-1292, 1296, *infra*, cap. X, § 19, “Denegación tácita.”

¹²⁴ Así COVIELLO, PEDRO J. J., “La confianza legítima,” *ED*, 177: 894 y el más completo desarrollo de su libro “La protección de la confianza del administrado,” Buenos Aires, Abeledo-Perrot/Lexis-Nexis, 2004. SUPPERSTONE, MICHAEL y GOUDIE, JAMES, *Judicial Review*, Londres, Butterworths, 1992, p. 174 y ss.; THOMAS, ROBERT, *Legitimate Expectations and Proportionality in Administrative Law*, Oxford, Hart, 2000; SCHONBERG, SOREN, *Legitimate Expectations in Administrative Law*, Oxford, Oxford University Press, 2000. En el TJE el caso *Hauptzollamt München-Mitte*, año 1991, cit. en CHITI, MARIO P., *Diritto Amministrativo Europeo*, Milán, Giuffrè, 1999, p. 317. El principio de razonabilidad, proporcionalidad, adecuación de medio a fin, etc., es universal y de larga data. Por ello el TJE no vino sino a reiterar algo que ya estaba en los derechos nacionales. Ver p.ej, para el derecho alemán y portugués, SÉRVULO CORREIA, JOSÉ MANUEL, *Legalidade e autonomia contratual nos contratos administrativos*, Coimbra, Almedina, 1987, pp. 670-3 y sus referencias de las notas 490 y ss.

¹²⁵ HALPERÍN y GAMBIER, *op. cit.*, p. 46.

administrativa y judicial, etc.¹²⁶ Si la propia administración no puede enunciar clara y correctamente estos aspectos de procedimiento, ¿qué autoridad moral tiene nadie para exigirselos al particular? Sólo la administración lo sabe de inmediato y a ciencia cierta; debe cargar con ese deber de colaboración y buena fe procesal: Es el deber de “asesorar” al interesado que reafirma el decreto 229/00.¹²⁷ Si no puede hacerlo no puede trasladar al particular consecuencia disvaliosa alguna.

10.3. *El caso específico de la notificación apta para cerrar la vía judicial*

Una forma distinta de resolver esta misma cuestión que estamos explicando surge de distinguir, como ya lo hemos adelantado, dos distintos tipos de notificación, o diferentes recaudos de la notificación válida, según los efectos que de ella se quieran hacer surgir. En este criterio, para que se pueda considerar que el particular ha perdido la vía judicial, el plazo sólo puede computarse a partir de una notificación que indique específicamente tal circunstancia. A tales efectos, entonces, la notificación debe no solamente indicar que cierra la vía administrativa y deja expedita la judicial,¹²⁸ sino también que existe para ello un plazo perentorio de 90 días hábiles judiciales y especialmente cómo se computa y qué significa que es perentorio, ya que el particular no se encuentra ni podría encontrarse obligado a acudir al asesoramiento o patrocinio letrado en cada notificación que recibe. Por el mismo deber de buena fe procesal debe por ello indicar igualmente el día *exacto* de vencimiento del plazo para acudir a la justicia.¹²⁹ La omisión de cumplir con estos recaudos implicaría, a nuestro criterio, que no se puede aun válidamente computar el plazo específico mencionado y por lo tanto no se pierde todavía el acceso a la justicia.¹³⁰

11. *Notificación espontánea por el particular*

Aun siendo nula la notificación, puede existir *otra* que la supla, si el interesado interpone el recurso pertinente¹³¹ o se da expresa y formalmente por notificado del acto.¹³² Pero no cualquier mención que se pueda descuidadamente deslizar

¹²⁶ Como lo hacen HALPERÍN y GAMBIER, *op. cit.*, p. 45 y ss.

¹²⁷ En efecto, el art. 3º, inc. b) reconoce el derecho “a ser asesorado sobre los trámites y requisitos que debe cumplir en sus actuaciones ante la Administración.” En sentido similar, Perú, art. 118 inc. 2 y 5, que al establecer reglas para la celeridad en la recepción de los escritos, configura un servicio de asesoramiento a los usuarios para completar formularios, así como la instalación de mecanismos de autoservicio que suministren directamente información.

¹²⁸ CNCiv., Sala K, *in re Gómez Langenhein, LL*, 2000-D, 129 (1999); *DJ*, 2000-2, 896.

¹²⁹ Por lo menos debe informar el día exacto que resulta de consultar el calendario al momento de confeccionar la notificación, sin perjuicio de que si sobrevienen hechos imprevisibles (huelgas, etc.) el plazo podrá eventualmente resultar prorrogado.

¹³⁰ En sentido similar, el precedente citado *Gómez Langenhein, loc. cit.*

¹³¹ Uruguay, art. 60; GONZÁLEZ PÉREZ y GONZÁLEZ NAVARRO, pp. 1092-3 y ss.

¹³² Reglamento nacional, 44; Ciudad de Buenos Aires, art. 64; Prov. de Buenos Aires, 67; Córdoba, 59; Corrientes, art. 134; Chaco, 49; Mendoza, 153; Salta, 151. Todas estas normas son menos categóricas que el texto, pero pensamos que deben ser interpretadas como aquí lo hacemos.

en una presentación puede automáticamente importar notificación plena. Es necesario que haya interposición válida del recurso procedente, o una expresa y terminante manifestación de voluntad del interesado en el sentido indicado. De lo contrario se estará sorprendiendo su buena fe.

Además, el interesado debe darse por notificado “de cuanto precisara para su cabal conocimiento,”¹³³ lo que aplicamos en el sentido de que si la administración advierte que se ha dado por notificado espontáneamente, pero sin un cabal conocimiento del acto, debe admitir, en homenaje a la buena fe, que la notificación es inválida y que puede recurrir. Se requiere un “pleno conocimiento” del acto, para que ello supla la notificación oficial administrativa.¹³⁴

La ley austríaca rechaza la posibilidad de perfeccionar el acto por un conocimiento no oficial de éste y considera, en todos los casos de falta de formal notificación administrativa, que no ha vencido todavía el término para recurrir.¹³⁵ Ése es el criterio consagrado de antaño entre nosotros por la Procuración del Tesoro de la Nación.¹³⁶ No es dable “suplir dicha notificación por el conocimiento —tal vez limitado, fragmentario, etc.— que pudieran haber tenido las interesadas.” Si la resolución “no había sido fehacientemente comunicada y conocida,” “La duda debe favorecer al administrado” y el acto debe tenerse por no notificado.¹³⁷

La expresa manifestación de voluntad del interesado de darse por notificado de un acto defectuosamente comunicado no purga el vicio de la notificación, sino que constituye *una notificación nueva*. Ello es evidente si se toma en cuenta que el vicio de la notificación en esos casos (*v. gr.*, omisión de transcribir parte del acto) acarrea casi seguramente la *nulidad*, por lo que la eventual anulación del acto de notificación debe producir efectos retroactivos,¹³⁸ o sea, que tal vicio es insanable. Las normas citadas, que dan efecto a la notificación espontánea del particular a partir de su propia fecha, cuando hay una previa notificación inválida, implican negar efecto jurídico a tales notificaciones irregulares, pues ellas *per se* no son consideradas siquiera existentes.

¹³³ Tribunal Supremo español: MARTÍN-RETORTILLO, *Nuevas notas...*, *op. cit.*, p. 133. Comp. GARRIDO FALLA, *op. cit.*, p. 531. Lo relativo a este “conocimiento” del contenido del acto se encuentra en el actual texto del art. 58, inc. 3° que ha merecido reparos: GONZÁLEZ PÉREZ y GONZÁLEZ NAVARRO, *op. cit.*, p. 1093; GARRIDO FALLA, y FERNÁNDEZ PASTRANA, JOSÉ MARÍA, *Régimen Jurídico y Procedimiento de las Administraciones Públicas (Un estudio de la Ley 30/1992)*, Madrid, Civitas, 1995, 2ª ed., p. 141 y ss.

¹³⁴ ZANOBINI, *op. cit.*, p. 70; NAI, *op. cit.*, p. 20; Consejo de Estado italiano, sentencia del 4 de abril de 1962, *Il Consiglio di Stato*, año XIII-4,752: el “pleno conocimiento” implica “exacta cognición de todos los elementos esenciales y fundamentales del procedimiento mismo.”

¹³⁵ HELBLING, ERNST C., *Kommentar zu den Verwaltungsverfahrensgesetzen*, t. I, Viena, Manzschke, 1953, p. 387.

¹³⁶ Una demostración más acerca del nacimiento de los principios del procedimiento administrativo antes de la sanción del decreto-ley 19.549/72. En contra CASSAGNE, JUAN CARLOS, *Ley Nacional de Procedimientos Administrativos. Comentada y Anotada*, Buenos Aires, La Ley, 2010, pp. 3-4.

¹³⁷ PTN, *Dictámenes*, 86: 404. Es también el criterio de la Ciudad de Buenos Aires, en tanto no admite el saneamiento de la notificación irregular en virtud del conocimiento del acto que pudiera haber tenido el particular. (Art. 64 del decr.1510/97, ratificado por res. 41/98 de la Legislatura.)

¹³⁸ VIVANCOS, *op. ult. cit.*, p. 131; PERA VERDAGUER, FRANCISCO, *Jurisprudencia administrativa y fiscal*, Barcelona, 1960, p. 25; GARRIDO FALLA y FERNÁNDEZ PASTRANA, *op. cit.*, p. 141 y ss.

12. *Obligación de notificar*

Las legislaciones suelen regular de manera puntual, enunciativamente o no, los casos en que los actos administrativos de carácter particular deben obligatoriamente ser notificados a los interesados.

Sin embargo, resulta bastante claro que *todos* los actos con pretensión de producir efectos jurídicos requieren *siempre* tal notificación para que los efectos se produzcan y el acto nazca al mundo jurídico.¹³⁹ La confusión proviene del concepto de acto administrativo que a veces se toma como fuente. Para nosotros, acto administrativo es el que produce efectos jurídicos y como no puede producirlos sin publicidad (notificación), no existe “acto administrativo” productor de efectos jurídicos que sea tal sin notificación al interesado.¹⁴⁰

Todo acto individual que la administración quiera que sea oponible a las partes, e incluso jurídicamente existente, tiene que notificarlo. No hay otra forma de quedar legalmente informado y ser oponible el acto, que mediante la notificación expresa, regular y válida. Por ello no tiene sentido teórico ni práctico regular supuestos casos de notificación ya que *todos* los actos destinados a producir efectos jurídicos deben ser notificados en debida forma. La única distinción empírica que puede postularse es la explicada *supra*, § 10.3, en el sentido de que ciertas notificaciones tienen requisitos adicionales de validez, cuando de ellas se pretenda sacar como consecuencia que el particular perderá, pasado cierto tiempo, el acceso a la justicia. En esto cabe recordar la discusión acerca de si el acto nace al mundo jurídico recién cuando es apto para producir efectos jurídicos directos, lo cual ocurre con la notificación, o si —en cambio— resulta conceptualmente posible decir que el acto administrativo como acto jurídico puede ya existir antes de la notificación, sin perjuicio de no resultar oponible respecto de los destinatarios.¹⁴¹

Nuestra posición es la indicada en primer lugar. Por ello para nosotros la discusión carece jurídicamente de solidez: *todo* acto administrativo, por definición, necesita de la notificación para ser productor de efectos jurídicos.¹⁴² De todas

¹³⁹ En el criterio que criticamos se encuentran el RN, art. 39; Córdoba, 56; Corrientes, 272; Chaco, 45; La Pampa, 44; Mendoza, 149; Salta, 146. En el derecho comparado se establece correctamente que todo acto que produce efectos jurídicos debe ser notificado: así el art. 41 inc. 1º de la ley alemana. En forma similar el art. 48 de Uruguay establece que toda decisión definitiva debe también notificarse.

¹⁴⁰ Ver SOTO KLOSS, “L’entrée en application de l’acte administratif,” en *Perspectivas del Derecho Público en la Segunda Mitad del Siglo XX*, t. IV, Madrid, 1969, pp. 683 y ss., 734, 759/761; “La toma de razón y el poder normativo de la Contraloría General de la República,” en *La Contraloría General de la República*, Santiago, Universidad de Chile, 1977, pp. 165 y ss., 176; *supra*, t. 3, cap. II, “El acto administrativo como productor de efectos jurídicos.”

¹⁴¹ Explicamos esta cuestión en el t. 3, cap. II, § 2.3, “La cuestión de la notificación.” Ver también la jurisprudencia citada en GORDILLO (dir.), *Procedimiento Administrativo...*, op. cit., comentario al art. 11, secc. II, § 1, pp. 144-6 y notas 388-91; GORDILLO y DANIELE (dirs.), op. cit., pp. 153-6.

¹⁴² GONZÁLEZ PÉREZ, *Manual de Procedimiento...*, op. cit., 2ª ed., pp. 235-6; SOTO KLOSS, op. loc. cit.; BUJ MONTERO, MÓNICA, “El acto administrativo: Elementos,” en el libro de FARRANDO (H.) y MARTÍNEZ, Directores, *Manual de Derecho Administrativo*, Depalma, 1996, p. 199. MERTEHIKIAN, nota a *Frávega*, Sala I, RAP, 210: 165 (Buenos Aires, 1995); comp. CSJN, Fallos, 288: 172, *Pasik y Cia. SACIF e I*, 1974; 306-2: 1670, *Juan Pedro Bustos*, 1984; 307-1: 321, *Walter Beiral*, 1985; 307:321.

maneras, al expresar la reglamentación y las leyes que deben ser notificados todos los actos que “en alguna medida afecten derechos subjetivos o intereses legítimos,”¹⁴³ están diciendo, de otro modo, lo mismo: que *todos* los actos productores de efectos jurídicos requieren ser notificados para existir.¹⁴⁴

¹⁴³Reglamento nacional, art. 39, inc. *b*) *in fine*; Ciudad de Buenos Aires, art. 59; Corrientes, 272, inc. *b*); La Pampa, 44, inc. *b*); Mendoza, 149, inc. *b*); Salta, 46, inc. *b*) del reglamento.

¹⁴⁴El principio está correctamente legislado en la ley alemana de procedimiento de 1976, art. 41, inc. 1º; Uruguay, 48.