

DOCTRINA

Procedimiento administrativo electrónico: Expediente y notificaciones

Electronic administrative procedure: File and notifications

Carolina Helfmann Martini 

Universidad de los Andes, Chile

Rosa Fernanda Gómez González 

Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile

RESUMEN Este trabajo tiene por objeto revisar las modificaciones introducidas a la Ley 19.880 por la Ley 21.180 de Transformación Digital del Estado, mediante la cual se busca instaurar procedimientos administrativos electrónicos como regla general. En concreto, se analizan los conceptos de expediente y notificación electrónicos, dando cuenta de los principales cambios y desafíos que conllevará la entrada en vigor de cada una de estas instituciones en lo que dice relación con los derechos y garantías de los interesados.

PALABRAS CLAVE Transformación digital, modernización del Estado, archivo electrónico, domicilio digital único.

ABSTRACT The purpose of this paper is to review the amendments introduced to Law 19,880 by Law 21,180, on digital transformation of the State, which seeks to establish electronic administrative procedures as a general rule. Specifically, the concepts of electronic file and electronic notification are analyzed, giving an account of the main changes and challenges that the entry into force of each of these institutions will entail in relation to the rights and guarantees of the interested parties.

KEYWORDS Digital transformation, modernization of the State, electronic archiving, unique digital address.

Introducción

La modernización del Estado es un tema que es objeto de discusión desde hace años en nuestro país. Se trata de un proceso que se inició con la dictación de la Ley 19.880 sobre las bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado y que también se ha manifestado en la creación de institucionalidad para apoyar el tránsito hacia un gobierno digital.¹ En este sentido, el avance más significativo viene dado por la dictación de la Ley 21.180 sobre Transformación Digital, publicada en el *Diario Oficial* el 11 de noviembre de 2019. Esta norma introduce una serie de modificaciones a la Ley 19.880, además de otros cuerpos legales. El objeto principal de esta norma es la implementación de un régimen normativo para la tramitación de procedimientos administrativos electrónicos. Se trata de un gran desafío para la Administración del Estado, por cuanto requiere la adaptación a un nuevo paradigma, consistente en transitar desde la lógica del papel a una mentalidad electrónica. Cabe mencionar que esta es la primera reforma significativa experimentada por la Ley 19.880 en sus casi veinte años de vigencia.²

Así, es de esperar que la Ley 21.180, sobre Tramitación Digital del Estado genere un cambio radical en la tradicional forma de tramitación de los procedimientos administrativos establecida en la Ley 19.880. Ello implicará un despliegue de recursos materiales, humanos y económicos importantes, con el objeto de facilitar, desde la perspectiva del ciudadano, la transparencia, el acceso a la información pública y la eficacia y eficiencia en la tramitación de actos administrativos y, desde la perspectiva de la Administración, el desarrollo sustentable y eficiente, al automatizar sus procedimientos y generar ahorro en el gasto fiscal.³

Con todo, la tramitación electrónica del procedimiento no necesariamente lo hace más simple, accesible o garantista, sino que, por el contrario, acarrea nuevas transformaciones al estatuto jurídico del administrado, exigiéndole nuevos niveles de diligencia y sometiéndolo en algunos casos a una mayor exposición a los riesgos.

1. Secretaría de Modernización dependiente del Ministerio de Hacienda, además del Consejo Asesor Permanente. En efecto, a través de la Ley 21.050 se modificó la Ley 18.993 (orgánica del Ministerio Secretaría General de la Presidencia) estableciendo que a la División de Gobierno Digital «le corresponderá proponer al Ministro la estrategia de Gobierno Digital y coordinar su implementación, velando por mantener un enfoque integrado de gobierno. Además, a la División le corresponderá coordinar, asesorar y apoyar en el uso estratégico de tecnologías digitales, datos e información pública para mejorar la gestión de los órganos de la Administración del Estado y la entrega de servicios».

2. Al respecto, cabe mencionar que la Ley 20.285, sobre Acceso a la Información Pública, modificó el artículo 16 en relación con el principio de transparencia y que la Ley 21.000, que crea la Comisión para el Mercado Financiero, introdujo el artículo 37 *bis*, en relación con los informes respecto de los actos de contenido general.

3. Según la Historia de la Ley 21.118, «el proyecto de ley comprenderá un mayor gasto fiscal de \$1.214.350 miles y un mayor ahorro fiscal de \$6.044.518 miles», disponible en <https://bit.ly/3H6QpAv>.

Ello, por ejemplo, a través de una eventual infracción al debido procedimiento o en cuanto a las problemáticas derivadas de las complejidades relativas al conocimiento y acceso a medios digitales, por ejemplo, red de internet, calidad de la conexión, ordenadores o sitios web, entre otros. Junto con ello, cabe considerar las posibles brechas entre los administrados relativas a edad, discapacidad, recursos económicos, formación, lugar de residencia, entre otros factores. Además, la tramitación electrónica requiere una serie de elementos adicionales desde sistemas informáticos hasta medios de identificación y registro electrónicos, siendo particularmente relevante el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) (Patrón y Díaz, 2018: 106 y ss.; Huapaya, 2019: 43 y ss.). Así, su uso y manejo dista de ser fácil y natural, requiriendo de períodos de implementación y de capacitación a funcionarios y usuarios (Cierco Seira, 2011: 180).

De esta manera, son múltiples los aspectos que podrían ser comentados respecto de esta reforma legal. Con todo, atendida su relevancia, este trabajo se limita a analizar el concepto de expediente y las notificaciones electrónicas. Respecto del expediente, se analiza su concepto, transparencia y su archivo. En cuanto a las notificaciones y la instauración de una nueva forma de comunicación entre los sujetos, se destacarán tanto sus ventajas como aquellos aspectos que pueden ser objeto de cuestionamiento desde la perspectiva de los derechos y garantías que se busca resguardar a través del procedimiento administrativo.

Consideraciones generales sobre la ley de transformación digital

Necesidad de la reforma

El proyecto de ley que dio lugar a la Ley 21.180 (2019) (Boletín 11882-06) ingresó al Senado el 6 de julio de 2018, culminó su tramitación legislativa el 11 de septiembre de 2019 y luego fue publicada en noviembre. Se trató de una tramitación relativamente breve, cuya iniciación y desarrollo no contó con mayor interés de la opinión pública ni tampoco con mayor divergencia a nivel parlamentario, probablemente porque existía acuerdo en cuanto a la necesidad y conveniencia de instaurar el procedimiento administrativo electrónico como regla general. La reforma parecía necesaria y urgente (Abarca, 2013: 176-177). Sin embargo, esta premisa es lo primero que se debe cuestionar.

¿Era necesaria una reforma legal para implementar un sistema electrónico de tramitación de los procedimientos administrativos? Considerando que la Ley 19.880 contenía disposiciones que hacían expresa referencia al uso de medios electrónicos, se podría sostener que no era necesaria. Estas disposiciones se encuentran presentes en distintas secciones de la ley, a saber: el artículo 5 referido al principio de escrituración; el artículo 18, que define el concepto de procedimiento administrativo; el artículo 19 alusivo a la utilización de medios electrónicos; y el artículo 59 en relación con los

descargos que debe presentar la autoridad correspondiente en el recurso jerárquico. Por ende, la ley contemplaba la posibilidad de que la Administración utilizara medios electrónicos, como lo ha reconocido la doctrina (Moya, 2003: 81). En efecto, existían algunas incipientes prácticas en nuestro sistema jurídico que así lo demuestran,⁴ además de algunas normas especiales.⁵ Así también lo había consagrado un Instructivo Presidencial de enero de 2019,⁶ si bien cabe señalar que fue dictado con posterioridad al ingreso del proyecto de ley. En este sentido, es posible entender que su dictación tuvo por finalidad colaborar con la implementación de la norma legal.

Dicho Instructivo plantea que la modernización del Estado es uno de los ejes del gobierno, pues el propósito es avanzar hacia un Estado más ágil, más innovador y más efectivo para cumplir la función de servir al bien común. Señala que, si bien se han hecho esfuerzos, destacando que el 50% de los trámites son digitales, ello es insuficiente. Así, hace referencia al entonces proyecto de ley y realiza un llamado a utilizar los medios disponibles, esto es, medidas relativas a la digitalización de trámites y al no uso de papel. En cuanto a lo primero, se establece que las entidades deberán fijar un plan de digitalización con meta del 80% al 2021 y del 100% al 2023. Para lo anterior, establece que se contará con el apoyo de la División de Gobierno Digital del Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia, la que pondrá guías al servicio de las diversas instituciones. En cuanto a la política de no uso de papel, se establece la misma colaboración de la mencionada División. Además, se proponen medidas concretas como plataformas oficiales y alternativas en relación con los procesos de compras, gestión documental y recursos humanos. En cuanto a las comunicaciones, se dispone que la División deberá proveer una plataforma de *uso obligatorio*.

Así, mediante un instructivo se pretendía lograr un objetivo muy similar, e incluso más ambicioso desde el punto de vista temporal, que el propuesto por la Ley de Transformación Digital del Estado. Ello reafirma que jurídicamente no existía un inconveniente en cuanto a avanzar hacia la digitalización de conformidad al texto original de la Ley 19.880. Sin embargo, es un hecho cierto que no existe una cultura de procedimiento administrativo electrónico en nuestra Administración.

De esta manera, la Ley de Transformación Digital del Estado tiene por propósito cambiar el paradigma y establecer un sistema uniforme para todos los organismos administrativos. Desde este punto de vista, ya no se trata de una posibilidad de ac-

4. Véanse Superintendencia de Electricidad y Combustibles, disponible en <https://bit.ly/3om67YR>; Seremi en Línea, Ministerio de Salud, disponible en <https://bit.ly/3HicNb7>; Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, disponible en <https://bit.ly/3EuWHId>; Municipalidad de Santiago, disponible en <https://bit.ly/3Ff6xiu>.

5. Artículo 14 *bis* de la Ley 19.300, Bases Generales del Medio Ambiente y artículo 21 del Decreto 40, de 2012, del Ministerio del Medio Ambiente; y artículo 18 Ley 19.886, Bases de Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios.

6. Instructivo Presidencial 1, 24 de enero de 2019.

tuación, sino de una obligación que se impone a los órganos de la Administración. Por ende, viene a acelerar una realidad que posiblemente se podría haber alcanzado sin una modificación legal. Sin embargo, es sumamente relevante desde que busca consagrar el salto cultural en materia digital y actuaciones de la Administración del Estado. En efecto, el gobierno digital se configura a través de diversas fases. En el caso mexicano estas fases han sido identificadas como presencia, interacción, transacción, transformación y participación democrática. La última de estas fases ha sido concebida como aquella que

genera un reto mayor para su implementación porque implica una redefinición de los servicios y de la operación de la administración pública, creando una integración total entre agencias y entre niveles regionales, así como con el sector privado, las organizaciones no gubernamentales y el ciudadano, permitiendo servicios cada vez más personalizados.⁷

Por lo tanto, la Ley 21.180 viene a representar casi el último eslabón en un proceso de transformación digital de la Administración Pública que comenzó en 2003 y que posiblemente se vaya a extender muchos años más hasta lograr una completa regulación e implementación.

Entrada en vigor de la nueva normativa

Consideraciones generales

Respecto de la entrada en vigor de esta norma, existen cuatro normas transitorias que resultan de interés. El artículo 2 transitorio establece que las modificaciones tendrán eficacia 180 días después de la última publicación de los reglamentos que permiten la ejecución de la norma. A su vez, según lo dispone el artículo 4 transitorio, tales reglamentos⁸ deberán ser dictados dentro del plazo de un año desde la publicación de la ley.

7. Véase Transparencia 360, Portal de Mejores Prácticas en Transparencia Focalizada, Contraloría General del D. F. México, disponible en <https://bit.ly/3ceGQ57>.

8. Los reglamentos previstos por la Ley 19.880 de 2003 son los siguientes: i) artículo 18 inciso quinto de la Ley 19.880 de 2003, dictado en conjunto por el Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia y el Ministerio de Hacienda, referido a aquellas circunstancias que justifican las solicitudes para realizar presentaciones en soporte papel; ii) artículo 18 inciso quinto de la Ley 19.880 de 2003, dictado en conjunto por el Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia y el Ministerio de Hacienda, referido a la regulación de aquellos casos en que la Administración podrá excusarse de entregar copias en soporte de papel por razones de distraer indebidamente a los funcionarios del cumplimiento de sus laborales habituales; iii) artículo 19 inciso séptimo de la Ley 19.880 de 2003 dictado en conjunto por el Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia y el Ministerio de Hacienda, referido a los estándares que deben cumplir las plataformas de comunicaciones oficiales; iv) artículo 19 *bis* inciso tercero de la Ley 19.880 de 2003, dictado en conjunto por el Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia,

Por otra parte, el artículo 3 transitorio hace referencia a la situación de los procedimientos en tramitación al momento de entrar en vigor esta normativa, casos en los cuales la Administración podrá, si no se afectare a los interesados o terceros, cambiar su tramitación a medios electrónicos. En caso contrario, el cambio solo tendrá lugar en la medida que exista previo consentimiento por parte de todos los interesados o terceros. Ciertamente es poco clara la referencia a la afectación de los interesados o de terceros, y posiblemente cada órgano administrativo adoptará decisiones según sus propios criterios, siendo aconsejable que al menos se hagan consultas a los interesados y que cada órgano adopte decisiones de acuerdo con criterios previamente establecidos y publicitados.

Finalmente, el artículo 1 transitorio establece que el presidente de la República, dentro del plazo de un año desde la publicación de la ley, establecerá mediante decretos con fuerza de ley: i) la gradualidad de la aplicación de esta ley a los órganos de la Administración que indique o materias respecto de todos o algunos de dichos órganos a los cuales se aplicará nueva normativa; y ii) la aplicación de todo o parte de la misma a aquellos procedimientos administrativos regulados en leyes especiales que se expresan a través de medios electrónicos.

Decretos con fuerza de ley

En cuanto a la gradualidad, será el presidente de la República quien la determinará, sin ningún criterio orientador previsto a nivel legal. Adicionalmente, es razonable considerar que la dictación de normativa de este tipo debiese contar con la participación de los usuarios de aquellos procedimientos administrativos especiales para efectos de lograr una norma efectiva y ajustada a la realidad de tal procedimiento especial, lo cual se puede concretar a través de un proceso de participación ciudadana.

el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, referido a la forma de cotejar la autenticidad y conformidad de los documentos en soporte papel y sus copias digitalizadas; v) artículo 19 *bis* inciso quinto de la Ley 19.880 de 2003, dictado en conjunto por el Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia, el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, referido a los criterios de acuerdo a los cuales no será necesario digitalizar e ingresar al expediente electrónico aquellos documentos que sean presentados en soporte papel, por quienes se encuentran autorizados al efecto; vi) artículo 46 de la Ley 19.880 de 2003, dictado en conjunto por el Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia, el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, referido a las notificaciones y en particular acerca de la existencia de domicilios digitales únicos; posibilidad de que las notificaciones se realicen por medios diversos; y forma en que se practicarán las notificaciones electrónicas. Con el fin de regular todas aquellas materias que, según las modificaciones introducidas a la Ley 19.880 por la Ley 21.180, deben ser tratadas por medio de un reglamento, así como aquellas necesarias para una adecuada ejecución de las disposiciones legales, se dictó el Decreto Supremo 4, del 9 de noviembre de 2020, reglamento que regula la forma en que los procedimientos administrativos deberán expresarse a través de medios electrónicos, publicado en el *Diario Oficial* el 11 de diciembre de 2021.

Respecto de la aplicación a procedimientos especiales, su determinación a través de un decreto con fuerza de ley resulta contradictorio con la regla general de la supletoriedad establecida por la Ley 19.880. Antes de comentar el contenido de la expresión *aplicación supletoria*, cabe destacar que no se entiende la referencia a «procedimientos administrativos regulados en leyes especiales que se expresan a través de medios electrónicos». Una primera posibilidad es que se trate de una referencia a los procedimientos administrativos regulados en leyes especiales como electrónicos. Una segunda posibilidad es que se trate de procedimientos administrativos regulados en leyes especiales, pero cuya faceta electrónica no emana de la norma legal que los regula, sino de la práctica. Sin que sea la finalidad de este trabajo, cabe sostener que no existen múltiples normas especiales que hagan referencia al uso de medios electrónicos, sino que más bien se trata de casos excepcionales, sin perjuicio de avances recientes.⁹ Por lo mismo, se considera que la interpretación más adecuada es la segunda. Sin embargo, y posiblemente dado el tenor literal de la norma, el DFL 1 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, publicado en el *Diario Oficial* el 6 de abril de 2021, se ha inclinado por la primera alternativa.

Adicionalmente, lo más preocupante es la mencionada contradicción en cuanto al carácter supletorio de esta norma. La supletoriedad se encuentra consagrada en la Ley 19.880 como un elemento característico y determinante (artículo 1). Al respecto, la doctrina nacional ha hecho referencia a distintos niveles de intensidad con que se puede aplicar la Ley 19.880 de 2003 (Bermúdez, 2011: 146-147; Cordero, 2015: 354-355): i) íntegramente cuando la norma especial nada establece; ii) parcialmente cuando la norma regula ciertos aspectos del procedimiento; y iii) parcialmente cuando se trata de procedimientos regulados con pretensión de plenitud, pero sin contemplar todos los aspectos de una determinada institución del procedimiento.

La jurisprudencia, por su parte, ha hecho referencia al carácter conciliable que se debe dar entre los procedimientos previstos en normas especiales y las regulaciones de la ley supletoria. Así, la aplicación supletoria de la Ley 19.880 depende de i) la ausencia de regulación de una determinada materia en la norma especial; y ii) que la misma sea conciliable con el procedimiento administrativo especial de que se trate. Este último elemento, que podría denominarse *Principio de la Conciliación*, es externo a la Ley 19.880, sin embargo, ha sido esgrimido como un argumento para negar la aplicación supletoria de esta norma, de allí su importancia. Así, la jurisprudencia de la Contraloría General de la República ha exigido que la aplicación de un precepto de la Ley 19.880 «sea conciliable con la naturaleza del respectivo procedimiento específico, sin que pueda afectar o entorpecer el normal desarrollo de las etapas y me-

9. Por ejemplo, en la modificación al Reglamento de la Ley de Concesiones Marítimas —Decreto 183, de 2020— se incluyeron normas referidas a la tramitación electrónica, incorporando un concepto de expediente electrónico.

canismos que dicho procedimiento contempla para el cumplimiento de la finalidad particular que la ley le asigna».¹⁰

A partir de este pronunciamiento, es posible extraer los dos elementos que determinan la aplicación supletoria de la norma: i) la naturaleza del respectivo procedimiento; y ii) que no se entorpezcan sus etapas y mecanismos.

Adicionalmente, la jurisprudencia administrativa ha agregado que «la aplicación supletoria de la ley 19.880 involucra tanto a los principios previstos en ese texto legal, como a las regulaciones concretas del procedimiento administrativo general previsto en él, estas últimas en la medida que sean conciliables con la naturaleza y propósitos del procedimiento especial».¹¹

De este dictamen emanan dos aspectos interesantes: el primero, los alcances de la supletoriedad referida a los principios contenidos en la norma supletoria y su regulación concreta; y, el segundo, la exigencia de que la aplicación sea conciliable con la naturaleza y propósitos del procedimiento especial. En este sentido, se repite el elemento de la naturaleza del procedimiento y se agrega un tercer elemento: el propósito del procedimiento especial.

En definitiva, para efectos de determinar la aplicación supletoria de la Ley 19.880 existen, a partir de los pronunciamientos de Contraloría, al menos tres elementos determinantes: i) la naturaleza del respectivo procedimiento; ii) el no entorpecer sus etapas y mecanismos; y iii) el no afectar el propósito del procedimiento especial. Por ende, cada posible caso de aplicación supletoria es complejo y requiere un análisis exhaustivo. Esta conclusión parece ir en contra de la dictación de un decreto con fuerza de ley que determine su aplicación.

En cuanto a la norma efectivamente dictada por el presidente de la República, el ya citado DFL 1, cumple con los mandatos previstos por el artículo 1 transitorio. Se agruparon los organismos de la Administración en tres grupos «de acuerdo con sus capacidades y madurez tecnológica». Por otra parte, se identificaron seis materias respecto de las cuales se determinará la gradualidad de su implementación por fases, distinguiendo según cada grupo de órganos de la Administración del Estado. Estas materias y fases son: fase 1, comunicaciones entre organismos; fase 2, notificaciones a través de medios electrónicos; fase 3, utilización de plataformas electrónicas para el ingreso de documentos y solicitudes; fase 4, gestión de expedientes electrónicos; fase 5, digitalización de documentos y su incorporación al expediente electrónico; y fase 6, aplicación del principio de interoperabilidad (Bernadí, 2008; Gamero, 2009; Martínez, 2010b).

En cuanto a la gradualidad, se señala que los cuatro años previstos por la ley empiezan a regir a partir de su entrada en vigor. Así, el DFL distingue y esquematiza la aplicación de estas fases según año y grupo.

10. Dictamen 27.163 (2009).

11. Dictamen 36.234 (2007).

La técnica de gradualidad por grupos y materias generará una serie de dudas aún difíciles de anticipar y cuyos alcances solo podrán ser evaluados en la medida que vayan entrando en vigor.

El expediente electrónico

Concepto de expediente electrónico

La Ley 21.180 no incorpora un concepto. Tampoco la Ley 19.880 contenía una definición de expediente en papel; sin embargo, cabe revisar la identificación entre expediente electrónico y procedimiento administrativo.

La Ley 19.880 define el procedimiento administrativo desde un punto de vista estrictamente formal. La noción sustantiva puede ser construida a partir de una revisión sistemática de algunas de las disposiciones de la ley (Loo, 2017). Entre las posibles definiciones se encuentran aquellas que identifican al procedimiento como «secuencias organizadas de obtención y tratamiento de la información, bajo la responsabilidad de un ente administrativo» o bien como aquel espacio que daría lugar a una «estructura a los múltiples contactos que se producen entre la Administración y los ciudadanos o entre distintas unidades administrativas, al integrarlos en un sistema de actuación» (Bermúdez, 2011: 155-156). Otros han hecho referencia a las diversas funciones que ostenta el procedimiento administrativo (Cordero, 2015: 331-349).

Así, la tendencia ha sido definir el procedimiento desde un punto de vista formal, lo cual se condice con la definición del artículo 18 de la Ley 19.880, la cual señala que «el procedimiento administrativo es una sucesión de actos trámite vinculados entre sí, emanados de la Administración y, en su caso, de particulares interesados, que tiene por finalidad producir un acto administrativo terminal».

Otras legislaciones han optado por definir el concepto de expediente. Por ejemplo, la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas de España define el expediente 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». Se trata de una definición muy similar a la contenida en la norma chilena y también peruana,¹² en relación con el procedimiento.

Por ende, el concepto de procedimiento dado por la Ley 19.880 se asimila a la idea de expediente, sin perjuicio de las evidentes distinciones que parecen ir en línea con las finalidades y roles del procedimiento, y por tanto con su carácter más sustantivo, mientras que el expediente apunta a la materialidad. Esta distinción entre continente y contenido es aclarada por una norma técnica en la actualidad derogada, pero igualmente útil para estos efectos.

12. Artículo 29 de la Ley 27.444 sobre Procedimiento Administrativo General.

Se trata del derogado Decreto Supremo 81, de 2004, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que aprobó la norma técnica para los órganos de la Administración del Estado sobre Interoperabilidad de Documentos Electrónicos, y que definió el expediente electrónico como un «documento electrónico compuesto por una serie ordenada de actos y documentos representados en formato electrónico, dispuestos en estricto orden de ocurrencia, de ingreso o egreso en aquel, y que corresponde a un procedimiento administrativo o asunto determinado».

De esta manera, y aunque es una definición que acepta críticas, permite confirmar que cuando la Ley 19.880 hace referencia al procedimiento se refiere al expediente. Así, el expediente electrónico se debe identificar con el soporte electrónico en el cual se reúnen, de forma ordenada y cronológica, los documentos electrónicos que forman parte de un procedimiento. Ello sin perjuicio de la variedad terminológica con la cual se haga referencia a este concepto, dentro de la cual se encuentra, además de expediente electrónico, repositorio electrónico, sobre electrónico, registro electrónico y archivo electrónico, entre otros. Así, cabe ahora abocarse al contenido del expediente electrónico.

Contenido del expediente electrónico: Tres posibles fórmulas

En cuanto al contenido del expediente electrónico, es posible concebir las siguientes hipótesis de regulación:

- Que el legislador señale todos los elementos que forman parte del expediente.
- Que el legislador señale qué elementos no forman parte del expediente (exclusiones).
- Que el legislador señale algunos elementos que forman parte del expediente y expresamente también excluya otros.

De estas tres opciones, el legislador optó por la primera, según da cuenta el artículo 18. Esto resulta destacable considerando que su norma inspiradora —la Ley 30/1992— no lo hacía.¹³ Ahora bien, esta disposición experimentó varias modificaciones a través de la reforma legal en comento, pasando de ser una norma de cuatro incisos a una de seis. Las principales modificaciones son las siguientes:

- Se estableció el uso de medios electrónicos como regla general. Sin embargo, el contenido del expediente no prevé modificaciones.
- Se reguló la forma de ingresar solicitudes, formularios o documentos utilizados a través de plataformas de los órganos de la Administración del Estado. Queda por resolver si habrá una plataforma única o bien una multiplicidad de ellas.

13. La actual norma española opta por la tercera alternativa. Ver artículo 70.2.

- Se contempló la posibilidad para quienes carezcan de medios tecnológicos que puedan actuar a través de soporte en papel. Se trata de una simple solicitud que no suspende plazos, respecto de la cual la autoridad respectiva tiene un plazo de tres días para pronunciarse. En tanto no se resuelva la solicitud, las presentaciones se podrán realizar en soporte papel.¹⁴

Con todo, la descripción del contenido del procedimiento no ha experimentado modificaciones. Así, el legislador nombra aquellos elementos que forman parte del expediente sin realizar exclusiones, como sí lo hizo el legislador español. Bajo la lógica de un expediente en papel que no se encuentra en permanente revisión por los interesados, resulta sencillo para la Administración excluir algunos documentos que se puedan considerar inconvenientes, por ejemplo, por formar parte de la deliberación previa a la toma de una decisión. En efecto, en el supuesto de un expediente en papel, es posible que la Administración reordene el expediente antes de hacerlo público o bien antes de archivarlo. De esta manera, la Administración elimina del expediente todo aquello que estima, según sus propias consideraciones, no debe integrarlo.

Sin embargo, bajo la lógica de un expediente digital, este debiese estar constantemente abierto al escrutinio público y en especial de aquellos que ostentan la calidad de interesados. Por ende, surge la duda acerca de si las deliberaciones previas contenidas en memos y otros constarán o no en el expediente electrónico. Ello además se vincula con el concepto de acto y documento electrónico, cuyas consideraciones superan el alcance de este trabajo, pero cuyos componentes básicos cabe resumir como: i) información registrada electrónicamente; ii) en un soporte electrónico; y iii) con la finalidad de consulta o para servir de prueba. De esta manera, cuando se accede a un expediente, a documentos y actos, siendo el documento el contenedor de un acto (Berning, 2019: 185).

En materia de expediente electrónico, si se encuentra permanentemente disponible, ¿cómo operaría en la práctica?, ¿existirán dos expedientes electrónicos paralelos: un expediente de conocimiento y utilización de la Administración y otro expediente público? Y cuando se trata de la versión pública, ¿habrá un expediente para las partes y otro para los terceros? Porque evidentemente aquellos informes internos, *post it*, resúmenes y minutas seguirán siendo parte de la práctica de la Administración al tramitar un procedimiento administrativo. Sin embargo, no es claro que la Administración quiera revelar tal información, pero tampoco su conveniencia para el correcto ejercicio de la función pública. Dicho de otra manera: es posible que se den dos realidades paralelas. Por una parte, aquel expediente al que acceden las partes y los posibles interesados, donde consten las presentaciones de ambos y los actos trámites emitidos por la Administración. Por otra parte, un expediente al que solo

14. El DFL sobre gradualidad de la entrada en vigor de la ley distingue fases y se incluyen estos temas como fases diversas.

accede la Administración, donde consten las presentaciones de las partes y de los interesados, además de los actos trámites y toda otra actuación intermedia emitida por la Administración. Siguiendo la lógica digital, se debiesen otorgar roles y permisos de visualización, por tanto, sería un solo expediente electrónico con diferentes accesos. Sin embargo, eso que parece tan lógico y simple desde el punto de vista del recurso tecnológico genera que en la práctica no exista claridad acerca del real contenido del expediente electrónico. En este sentido, cabe preguntarse cómo operará la transparencia y el archivo de los expedientes en esta nueva lógica del procedimiento administrativo. Si la tramitación digital genera más opacidad o trabas que la tramitación en papel, ciertamente no será un avance en la modernización del Estado. En este sentido, y posiblemente a través de las normas reglamentarias, se debiese dar mayor énfasis a la integridad del expediente y mayor claridad en cuanto a quiénes tendrán acceso a este.

Principio de Integridad

La integridad del expediente es vital para permitir el cumplimiento de sus objetivos. Sin embargo, este principio no debe extenderse a todas las actuaciones que se realizan en un procedimiento administrativo, por la consideración realizada en cuanto a la distinción entre procedimiento y expediente.

Así, se debe revisar el artículo 18 para efectos de determinar si deliberaciones y actuaciones internas deben o no constar en el expediente. El inciso tercero de la mencionada disposición legal prevé que deberán constar «actuaciones y los documentos y resoluciones que el órgano administrativo remita a los interesados, a terceros o a otros órganos públicos». Ciertamente, se trata de un elemento relevante. La integridad permitirá dotar al expediente de confiabilidad y utilidad. Sin embargo, no todo parece constar en el expediente. Si bien el legislador no realiza exclusiones, a partir de la enumeración realizada es posible concluir que ciertos documentos quedan fuera. Así, cuando el artículo 18 enumera actuaciones, documentos y resoluciones los limita a los enviados a los interesados, terceros y otros órganos públicos. Por ende, las actuaciones internas no debiesen constar en el mencionado artículo.

Adicionalmente, el principio de integridad del expediente también tiene una faceta cualitativa, referida a la calidad de la documentación que contiene. En este sentido, se ha pronunciado la Contraloría General de la República en el marco de la toma de razón, señalando que al confeccionar los expedientes electrónicos se debe resguardar el posible «desorden administrativo» generado por «la inobservancia de algunos aspectos procedimentales, por ejemplo, los comités operativos comenzaron a sesionar con anterioridad a su creación mediante la correspondiente resolución».¹⁵

15. Dictamen 20.041 (2017).

Asimismo, el ente contralor hace presentes errores formales como fechas, y la necesidad de que la información se entienda por sí sola, por ejemplo, presentando reparos en relación con un gráfico que no permite distinguir los colores con los que se representan los diversos elementos que componen los beneficios y costos asociados a la implementación del plan en cuestión. Finalmente, siguiendo el criterio de que el expediente pueda ser comprendido, la Contraloría establece que, si un determinado documento contiene citas a normas, estas deben estar a disposición pública a través del sitio web en que consta el expediente.

De esta manera, el principio de integridad abarca dos facetas. Por una parte, un respeto irrestricto al mandato contenido en el artículo 18 y, por otra, la atención y esmero que debe tener la Administración al momento de conformar expedientes para que se entiendan por sí solos y no creen confusiones a sus destinatarios o a quienes acudan a estos.

Acceso al expediente electrónico y plazos

En materia judicial, por regla general, los expedientes son de acceso universal.¹⁶ Por ende, cualquier persona, sin necesidad de acreditación alguna puede tener acceso a un expediente. Así, las excepciones deben estar expresamente contempladas en normas de rango legal.¹⁷

En materia administrativa no existe una regla al respecto. Por lo mismo, se pueden plantear dos alternativas: cualquier persona pueda acceder al expediente electrónico,¹⁸ y solo pueden acceder aquellos que tengan la calidad de interesados.

Al igual que en materia judicial, existen materias que podrían justificar resguardo de la información, pero la regla general debiese ser el acceso al expediente en su completitud por parte de cualquier persona. Ello, sin embargo, acarreará consecuencias, por ejemplo, en materia de transparencia, según se hará referencia en el apartado siguiente.

En cuanto a la posibilidad de que solo accedan los interesados, ello traerá la evidente complejidad asociada a quienes ostentan el carácter de interesados. El artículo 21 de la Ley 19.880 los define, sin embargo, se trata de una definición sumamente amplia y cuya aceptación o rechazo implicaría para la Administración la realización de un procedimiento previo tendiente a su determinación, lo que no es advertido por la reforma legal.

16. Artículo 9 del Código Orgánico de Tribunales: «Los actos de los tribunales son públicos, salvo las excepciones expresamente establecidas por la ley».

17. Por ejemplo, artículo 197 del Código Civil en materia de acciones de filiación: «El proceso tendrá carácter de secreto hasta que se dicte sentencia de término, y solo tendrán acceso a él las partes y sus apoderados judiciales».

18. Véase procedimiento de fiscalización y sancionatorio ambiental, pues los expedientes son digitales y de libre acceso.

Con relación a los plazos de actualización de los expedientes, no existe una norma que haga referencia, pues la ley solo estableció plazos para la digitalización de documentos recibidos en soporte papel. En este sentido, la nueva normativa no ha fijado un plazo, sino que se ha limitado a consagrar que se debe tratar de un «acceso permanente» y «registro actualizado». La Contraloría General se ha pronunciado respecto de normas similares, pero sin precisar qué constituye un registro actualizado.¹⁹ De todas formas, considerando que los plazos no son fatales para la Administración,²⁰ posiblemente el establecimiento de un plazo para incorporar antecedentes al expediente tampoco tendría mayor relevancia. En cualquier caso, la actualización de la información al menos debe cumplir con un estándar que no implique afectación de los derechos de los interesados, por ejemplo, limitando sus posibilidades de impugnación o de presentación de antecedentes.

Registro y archivos de los expedientes

La distinción entre registro y expediente

En cuanto al archivo de los expedientes electrónicos, se hará referencia a los artículos 18 y 19 de la Ley 19.880. El primer artículo establece que los expedientes electrónicos contendrán un «registro actualizado» de todas las actuaciones del procedimiento. Tal registro, de acceso permanente para los interesados, estará a disposición en las plataformas electrónicas, así como en las dependencias de la Administración para su consulta. En caso de optar por la consulta en las dependencias de la Administración esta deberá ser guiada y asesorada, si así se requiere, para el caso de quienes estuvieren autorizados a efectuar presentaciones en soporte papel por la Administración.

Se trata de una norma que plantea varias dudas. De partida, ¿cuál es la distinción entre el concepto de expediente y el de registro? Acaso constituyen cosas diversas, en el sentido de que el registro opera solo como una enumeración de los documentos disponibles, pero no permite acceder al expediente y su contenido. Posiblemente, lo idóneo sería que efectivamente exista una especie de índice, sin embargo, lo realmente relevante es el acceso al expediente mismo. Un ejemplo de esta distinción puede ser actualmente apreciado en el sitio institucional del Consejo para la Transparencia, donde es posible acceder únicamente a la enumeración de la información que consta en un expediente de amparo, mas no a los documentos presentados, lo que parece estar justificado por el propósito de tales reclamaciones y la posible afectación que podrían experimentar quienes actúan como reclamantes o bien los terceros.

19. Dictamen 4.818 (2018).

20. Véanse dictámenes 4.571 (2015) y 21.876 (2015).

Por otra parte, se hace referencia al acceso que tendrán los interesados. Como es sabido, el artículo 21 de la Ley 19.880 define quiénes tienen el carácter de interesados, siendo aquellos que promueven el procedimiento como titulares de derechos o intereses individuales o colectivos; los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que se adopte en este; y aquellos cuyos intereses, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se apersonen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva. Se trata, por lo tanto, de una categoría diversa a las partes y los terceros. No hay duda de que los interesados podrán tener acceso a este registro y debiesen también tener acceso al expediente, sin embargo, distinta es la situación de los terceros. Lo más aconsejable parece ser permitir el acceso completo también para los terceros, salvo que se trate de algún caso excepcional expresamente regulado.

En cuanto al artículo 19 de la Ley 19.880 de 2003, que anteriormente hacía referencia a la utilización de medios electrónicos, fue reemplazado y ahora menciona el uso obligatorio de plataformas electrónicas, señalando en su inciso segundo que «los escritos, documentos, actos y actuaciones de toda especie que se presenten o verifiquen en el procedimiento se registrarán en el expediente electrónico correspondiente, siguiendo las nomenclaturas pertinentes, de acuerdo a cada etapa del procedimiento». Y agregando que su conservación estará a cargo de cada órgano respectivo. Por otra parte, el inciso sexto señala que «las comunicaciones oficiales entre los órganos de la Administración serán registradas en una plataforma electrónica destinada al efecto».

A partir de las normas anteriores, surgen ciertas interrogantes: ¿Será posible acceder a tales comunicaciones o bien se tratará de un simple registro de estas? Claramente, y en armonía con lo antes señalado, tal registro debiese contener una copia de las comunicaciones, de lo contrario se trata de una norma de publicidad incompleta, que no permite dar cumplimiento al objetivo buscado. Por otra parte, ¿se trata solo de comunicaciones realizadas por medios escritos? ¿O está el legislador pensando en registrar correos electrónicos? Considerando la forma en que actualmente se realizan las comunicaciones, una posibilidad es considerar que se deben incorporar todas las comunicaciones, incluidas aquellas realizadas por correo electrónico. Sin embargo, dada la dificultad práctica y eventual afectación a la garantía constitucional de la inviolabilidad de las comunicaciones, es posible suponer que las comunicaciones realizadas por medio de correos electrónicos serán excluidas.

El archivo de los expedientes electrónicos

En relación con el archivo se modificaron dos cuerpos normativos: la Ley 21.045 del Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, y el DFL 5.200 sobre Instituciones nacionales dependientes del Servicio Nacional del Patrimonio Cultural.

En cuanto a la primera, la norma modificada fue el artículo 29 que establece la misión del Archivo Nacional, consistente en

reunir, organizar, preservar, investigar y difundir el conjunto de documentos, independientemente de su edad, forma o soporte, producidos orgánicamente y/o acumulados y utilizados por una persona, familia o institución en el curso de sus actividades y funciones, así como todos aquellos documentos relevantes para la historia y desarrollo del país.

En este sentido, y dado el cambio de lógica del expediente físico al expediente digital, se agrega que el Archivo Nacional desarrollará un archivo electrónico. Ello es supeditado a la disponibilidad presupuestaria, lo que evidentemente pone en peligro el cumplimiento de esta normativa. Además, se agregan las etapas generales del ciclo documental dentro de la Administración del Estado: i) fase activa, que se refiere a la producción y gestión del documento electrónico en cada institución pública, así como su utilización para los fines pertinentes; ii) fase semiactiva, que corresponde a la conservación temporal del documento al interior de cada institución pública dependiendo del período de vigencia de cada expediente o documento; y, iii) fase histórica, que aplica a aquellos documentos que de acuerdo a la normativa vigente y a su proceso de valoración, deben ser transferidos al Archivo Nacional para su preservación y disponibilización. Al igual que ocurre con los estándares técnicos que debe reunir ese archivo electrónico, su determinación ha quedado entregada a una norma reglamentaria que debe ser expedida por el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, y suscrita por los ministerios de Hacienda y Secretaría General de la Presidencia.

En cuanto a la modificación introducida al DFL 5.200, sobre instituciones nacionales dependientes del Servicio Nacional del Patrimonio Cultural, el artículo modificado es el 14, que enumera aquellos documentos que ingresarán anualmente al Archivo Nacional. En este sentido, califican, por ejemplo: «a) Los documentos de los departamentos de Estado que hayan cumplido cinco años de antigüedad; b) Los documentos de las intendencias y gobernaciones que hayan cumplido sesenta años de antigüedad». La Ley 21.180 dispuso que los documentos generados electrónicamente, así como los creados en soporte electrónico a partir de originales digitalizados, deberán ser enviados por los órganos correspondientes y almacenados por el Archivo Nacional, en formato electrónico, pudiendo ello incluso ser realizado antes de los plazos establecidos, previa autorización del Archivo Nacional. Esto último es problemático ya que podría generar la denegación de una solicitud de acceso a la información pública por no estar la información disponible en el servicio respectivo. Por ende, si el órgano administrativo opta por utilizar esta posibilidad, debiese igualmente mantener copias disponibles al menos hasta que se cumpla el plazo legal.

La notificación por medios electrónicos

La regulación de la notificación en la Ley 19.880

La notificación tiene por objeto poner en conocimiento del interesado la voluntad de la Administración contenida en el acto que se notifica.²¹ Mediante la notificación se «da a conocer al interesado o interesados en un procedimiento un acto o una resolución administrativa» (Martínez, 2010a: 111). Según expresa la doctrina, «la notificación es una conducta administrativa de información a los particulares por medio de la cual estos pueden conocer el contenido de los actos administrativos y ajustar su conducta a lo que en ellos se establece» (Velasco Caballero, 2002: 37). Corresponde a una «comunicación formal y personal que la Administración realiza al interesado informándole acerca del contenido del acto administrativo, de si ese acto es o no definitivo en vía administrativa y de las posibilidades de impugnación del mismo» (Cantero, 2007: 860).

La notificación es un requisito esencial del procedimiento administrativo, por cuanto dota de validez a los actos administrativos y permite que produzcan sus efectos jurídicos. Según expone la doctrina, «la notificación es una técnica instrumental que tiene una gran importancia práctica ya que la misma se considera como un elemento condicionante de la eficacia del acto administrativo notificado, al configurarse como una garantía para el interesado» (Martínez, 2010a: 111). Y, por regla general, los actos administrativos producen sus efectos jurídicos desde su notificación o publicación, según sean de contenido individual o general (artículo 51 de la Ley 19.880),²² salvo que se encuentren supeditados a alguna modalidad (por ejemplo, plazo o condición).²³

En relación con la notificación, los artículos 45 y siguientes de la Ley 19.880 regulan la procedencia, procedimiento y tipos de notificaciones. La primera de estas disposiciones establece la forma en que se debe practicar la notificación de los actos administrativos de efectos individuales, señalando que se debe remitir copia íntegra del acto dentro del plazo de cinco días desde que ha quedado totalmente tramitado.²⁴

21. Dictámenes 16.292 (2005), 17.388 (2009) y 28.545 (2017).

22. Contraloría ha señalado que en la medida que el acto administrativo no concluya su total tramitación a través de su debida notificación, este no generará efectos, véase dictamen 15.076 (2017).

23. Véase SCS rol 94.894-2020 (19 de octubre de 2020), en la cual se señala que la autoridad puede dejar sin efecto una autorización si se otorga sujeta a la condición de cumplir obligaciones que se verificarán posteriormente (c. 7º).

24. La jurisprudencia administrativa ha puntualizado que la total tramitación de un acto administrativo es el instante en que consta formalmente que ese instrumento jurídico ha cumplido con todas las exigencias que la legislación establece para otorgarle plena eficacia, entre las cuales debe considerarse, en este caso, la toma de razón (dictámenes 10.246 de 2006; 19.938 de 2010; y 24.122 de 2018, entre otros). Por su parte, la práctica de esta diligencia una vez vencido el término legal puede traer aparejadas

Este precepto debe vincularse con lo dispuesto en el artículo 48 de la ley, el cual establece la obligación de publicar en el *Diario Oficial* los actos administrativos que: i) contengan normas de general aplicación o que miren al interés general; ii) interesen a un número indeterminado de personas;²⁵ iii) afectaren a personas cuyo paradero fuere ignorado;²⁶ iv) ordenare publicar el presidente de la República; y v) respecto de los cuales la ley ordenare especialmente este trámite.

Por su parte, el artículo 46, inciso primero de la precitada Ley 19.880, dispone como regla general que las notificaciones se harán por escrito mediante la remisión por carta certificada de los actos de efectos individuales al domicilio del interesado.²⁷ Su inciso tercero admite la notificación de modo personal por medio de un empleado del órgano correspondiente, quien entregará copia íntegra del acto o resolución que se notifica en el domicilio del interesado, dejando constancia de tal hecho, mientras que su inciso cuarto señala que las notificaciones podrán hacerse en la oficina o servicio de la Administración, si el interesado se apersonare a recibirla, firmando en el expediente la debida recepción.

Finalmente, el artículo 47 prevé la notificación tácita²⁸ del acto al prescribir que «aun cuando no hubiere sido practicada notificación alguna, o la que existiere fuera viciada, se entenderá el acto debidamente notificado si el interesado a quien afectare, hiciere cualquier gestión en el procedimiento, con posterioridad al acto que suponga necesariamente su conocimiento, sin haber reclamado previamente de su falta o nulidad».

De las normas transcritas se desprende que el ordenamiento jurídico otorga igual validez y fuerza vinculante a diferentes tipos de notificaciones de actos administrativos de efectos individuales, los que, en todo caso, deben cumplir con los requisitos que establece el legislador respecto de cada uno.²⁹

Como queda de manifiesto, y no obstante su importancia y beneficios, la notifica-

responsabilidades administrativas de parte de los funcionarios públicos encargados de efectuarla, por cuanto el artículo 23 de la Ley 19.880 previene, en lo que importa, que los plazos establecidos en esta u otras leyes obligan a las autoridades y personal al servicio de la Administración en la tramitación de los asuntos. Asimismo, cabe tener presente que las autoridades y funcionarios deben observar los principios de eficiencia y celeridad consagrados en los artículos 3 y 7 de las leyes 18.575 y 19.880, respectivamente (véase dictamen 28.545, de 2017).

25. Por ejemplo, la resolución que establezca una medida sanitaria.

26. De conformidad con lo establecido en el artículo 45 de la Ley 19.880.

27. Corresponde al domicilio que el interesado hubiere designado en su primera presentación o con posterioridad. Las notificaciones por carta certificada se entenderán practicadas a contar del tercer día siguiente a su recepción en la oficina de correos que corresponda. Al respecto, Contraloría General ha señalado que la notificación por carta certificada prevista en el artículo 46 de la Ley 19.880 debe efectuarse por medio de la Empresa de Correos de Chile, véase dictamen 84.659, de 2014.

28. Dictámenes 1.039 (2011); 78.650 (2013); 39.287 (2014); 40.457 (2015); y 17.723 (2019), entre otros.

29. Dictamen 30.608 (2016).

ción a través de medios electrónicos no fue considerada en el texto original de la Ley 19.880 como un medio de comunicación entre la Administración y los interesados, a diferencia del reconocimiento del expediente electrónico. Sin embargo, diversos dictámenes se han referido a la posibilidad de practicar notificaciones mediante medios electrónicos, en concreto, a través de correo electrónico. En este sentido, la Contraloría General de la República ha sostenido que una interpretación armónica de los artículos 19 y 30, letra a), de la Ley 19.880, permite sostener que el legislador ha previsto la posibilidad de que el interesado sea notificado a través del correo electrónico, en la medida que este haya manifestado expresamente su voluntad en ese sentido. Dicho criterio es concordante con los principios de economía procedimental y de no formalización contemplados en esta norma legal.³⁰

Regulación sectorial de la notificación electrónica

A nivel sectorial es posible encontrar diversos preceptos que contemplan la posibilidad de practicar notificaciones por medios electrónicos. Por ejemplo, el Decreto 181, de 2002, del Ministerio de Economía, Reglamento de Ley 19.799, sobre documentos electrónicos, firma electrónica y servicios de certificación de dicha firma, establece en su artículo 53 que los órganos de la Administración del Estado podrán relacionarse por medios electrónicos con los particulares, cuando estos hayan consentido expresamente en esta forma de comunicación, norma que permitiría incluir las notificaciones. Sin embargo, la Contraloría General de la República sostuvo que la Ley 19.799 se refiere solamente a la «relación de las personas con el Estado» que puede efectuarse a través de técnicas y medios electrónicos, a los requisitos de utilización de firma electrónica, a los servicios de certificación de estas firmas y al procedimiento de acreditación de los prestadores de esos servicios de acreditación, pero no a la «notificación electrónica», por lo que no se puede entender que sus disposiciones facultan a la Administración para efectuar la notificación de un acto a través de una forma que difiere de la establecida en la ley especial aplicable en la situación allí referida, o bien del procedimiento consagrado en la aludida Ley 19.880.³¹

30. Dictámenes 767 (2013); 16.165 (2014); 35.126 (2014); 85.448 (2014).

31. Dictamen 38.121 (2007). Igual pronunciamiento señala que el Decreto 77, de 2004, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, en virtud del Decreto 181, de 2002, elaborara la norma técnica que estandariza las comunicaciones por medios electrónicos efectuadas entre los órganos públicos y los ciudadanos, no establece que la «recepción de la comunicación» o que «los eventos de acceso» a las respuestas de los órganos de la Administración constituyen una diligencia que pueda ser considerada como la notificación de la comunicación o mensaje transmitido, y que, por consiguiente, desde el momento de su constancia se entienda que el interesado se encuentra emplazado a cumplir con determinada actuación o ejercer un derecho. En todo caso, las normas de dichos decretos no pueden alterar las normas que, respecto de las notificaciones, se contemplan en la Ley 19.880. Cabe hacer presente que el aludido

En materia ambiental, el Decreto 40, de 2013, del Ministerio del Medio Ambiente, que aprueba el reglamento del sistema de evaluación de impacto ambiental, señala que el procedimiento de evaluación de impacto ambiental y los actos administrativos que se originen de él podrán expresarse a través de medios electrónicos conforme a las normas de la Ley 19.799 y su Reglamento, y a lo previsto en el artículo 14 *bis* de la Ley 19.300 y su Reglamento. Conforme a estas disposiciones, el artículo 20 del Decreto 40 establece que las observaciones que formularen las organizaciones ciudadanas y personas naturales podrán expresarse a través de medios electrónicos, conforme a las normas generales. Para tales efectos, en la presentación que realicen las personas naturales o jurídicas, de conformidad a las normas precitadas, deberán indicar expresamente una dirección de correo electrónico para efectos de su notificación. Agrega que los proponentes sujetos al procedimiento electrónico deberán operar íntegramente sobre la base de firma electrónica, de conformidad a lo señalado en la Ley 19.799 y su Reglamento. Asimismo, el titular deberá indicar en su presentación, expresamente, una dirección de correo electrónico para efectos de su notificación.

Ahora bien, respecto de los procedimientos de fiscalización y sanción ambiental y dada la existencia del Sistema Nacional de Información de Fiscalización Ambiental (SNIFA), de acceso público, se ha señalado que el plazo de quince días hábiles establecido en el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Superintendencia de Medio Ambiente (LOSMA) para que terceros puedan reclamar ante el Tribunal Ambiental de una resolución de esta Superintendencia, debe comenzar a contarse desde que el acto es publicado en el SNIFA, puesto que a partir de ese momento produce sus efectos.³²

Por su parte, el artículo 63 de la Ley 20.529, que establece el sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación parvularia, básica y media y su fiscalización, señala que los interesados podrán registrar en la Superintendencia una dirección de correo electrónico en la cual recibir las notificaciones respectivas que, para todos los efectos legales, se entenderán practicadas al día hábil siguiente de su despacho. Enseguida, su artículo 68 consigna que «la resolución que ordena instruir el procedimiento deberá notificarse al representante legal o administrador de la entidad sostenedora, personalmente, por carta certificada o correo electrónico», debiendo constar esa actuación en el expediente administrativo.³³ Su inciso tercero precisa que

Decreto 77 fue derogado por el Decreto 14, de 2014, del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, el 27 de febrero de 2014.

32. Sentencia del Tercer Tribunal Ambiental, rol R-58-2017, *Ana Stipicic Escauriaza con SMA*.

33. En dictamen 87.980 (2015) la Contraloría General señaló que según lo prescrito por el artículo 68 de la Ley 20.529, la notificación de la «resolución que instruye un procedimiento» derivado de la infracción de la normativa educacional puede efectuarse por correo electrónico, en cuyo caso se podría recurrir a dicha forma de notificación en la medida que el sostenedor hubiera «registrado expresamente» una dirección electrónica para fines del proceso llevado en su contra, no correspondiendo realizar tal comunicación a través de un casilla electrónica a la que la referida Superintendencia pueda tener acceso

la notificación por correo electrónico deberá enviarse a la dirección registrada por el sostenedor ante la Superintendencia, y se entenderá practicada al día hábil siguiente de su despacho.

Al respecto, la Contraloría General ha señalado que las disposiciones precedentes regulan un procedimiento especial de reclamación ante la Superintendencia de Educación, de modo que no establece la forma de practicar la notificación de los actos administrativos diversos de aquellos a que se refiere su artículo 68, por tanto se debe recurrir a la Ley 19.880, norma que permitiría que en la medida que el afectado manifieste expresamente su voluntad en orden a ser notificado a través del correo electrónico que señale, esa vía sea utilizada para dicho efecto.³⁴

Por su parte, el artículo 64, número 4, de la Ley 21.000, que crea la Comisión para el Mercado Financiero, señala que las notificaciones se practicarán a la casilla de correo electrónico que el fiscalizado tuviere registrada en la Comisión, o que el interesado hubiere designado ante esta, en cuyo caso deberá suscribirse mediante firma electrónica avanzada, comenzando a correr los plazos a que ella se refiera el día hábil siguiente de despachada por la Comisión.

En materia tributaria, de conformidad con el artículo 11 del Código Tributario,³⁵ las notificaciones que el Servicio de Impuestos Internos deba practicar al contribuyente se podrán hacer por correo electrónico u otro medio electrónico establecido por la ley en la medida que lo solicite expresamente o que acepte ser notificado por dichos medios. En dicho caso, el Servicio deberá informarle al contribuyente con claridad los efectos de su aceptación, indicando expresamente que es voluntario informar el correo electrónico al Servicio y aceptar notificaciones por esa vía.³⁶

No obstante la existencia de otras normas sectoriales que se refieren a la notificación por medios electrónicos, la Contraloría General ha sostenido que, dado el estado de los avances tecnológicos, el carácter *personal* de una notificación no está hoy en día necesariamente asociado a la presencia física de los sujetos involucrados en esa gestión, siendo forzoso agregar que los medios tecnológicos permiten tener la certeza

mediante otras formas, como serían las «plataformas electrónicas» relacionadas a las demás entidades integrantes del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media.

34. Dictámenes de la Contraloría General de la República 767 (2013); 16.165 (2014) y 14.978 (2015).

35. Como resultado de diversas modificaciones establecidas por la Ley 20.420 (2010); la Ley 20.899 (2016) y la Ley 21.210 (2020).

36. Ahora bien, independientemente de la forma en que deba efectuarse la notificación, y salvo que corresponda practicarla por correo electrónico, el Servicio deberá además remitir copia de la misma al correo electrónico del contribuyente que conste en sus registros o comunicársela mediante otros medios electrónicos. El envío de esta copia solo constituirá un aviso y no una notificación por lo que la omisión o cualquier defecto contenido en el aviso por correo electrónico no viciará la notificación, sin que pueda el Servicio, salvo disposición legal en contrario, estimarla como una forma de notificación válida.

de la identidad de quienes participan en ella, y que estos presentan posibilidades de registro de tales actuaciones.³⁷

Por último, cabe señalar que de acuerdo con el referido DFL 1 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, las notificaciones reguladas por leyes especiales que establecen la exigencia de que dicha comunicación sea efectuada a través de medios electrónicos se seguirán realizando por los medios que ya se utilizan, sin perjuicio de que se deba dejar copia de estas notificaciones en el Domicilio Digital Único (DDU) de los interesados.³⁸

Sobre la modificación a la Ley 19.880 en materia de notificaciones

En primer término, cabe señalar que la noción de notificación electrónica no altera la naturaleza, importancia y efectos que produce. En otros términos, tendrá la misma esencia de la notificación convencional (Martín, 2005: 183). La única variación está dada por la modificación del medio que se utiliza para practicar la comunicación a los interesados (Martínez, 2010a: 111), por ejemplo, correo electrónico, plataforma digital, etcétera.

Ahora bien, la Ley 21.180 incorpora dos disposiciones relevantes: los artículos 30 letra a), y 46. La primera señala que en el caso de que el procedimiento se inicie a petición de la parte interesada, la solicitud que se formule deberá contener, entre otras exigencias, «el medio electrónico a través del cual se llevarán a cabo las notificaciones, pudiendo para estos efectos indicar una dirección de correo electrónico, caso en el cual se entenderá este como domicilio válido para practicar las notificaciones, el que se incluirá en el registro indicado en el artículo 46», a lo que se agrega que «excepcionalmente, podrá indicar un medio alternativo de notificación».³⁹

Por su parte, el aludido artículo 46, relativo a las formas de notificación, ha sido objeto de cambios sustantivos.

Así, se establece que: primero, por regla general, las notificaciones se practicarán por medios electrónicos con base en la información contenida en un *registro único*, el cual dependerá del Servicio de Registro Civil e Identificación. Sobre dicho registro se configurarán domicilios digitales únicos, cuyas características y operatividad será regulada mediante reglamento dictado conjuntamente por el Ministerio Secretaría

37. Dictámenes 42.473 (2016); 7.816 (2020); 23.890 (2020).

38. Artículo 3, núm. 2: «Notificaciones: La copia de todas las notificaciones que se realicen dentro de un procedimiento administrativo se incluirán en el Domicilio Digital Único de los interesados, que regulan los artículos 30 y 46 de la Ley 19.880 y su respectivo reglamento. Lo señalado en el párrafo anterior en ningún caso reemplazará a la notificación realizada por el medio establecido por la ley especial». Asimismo, véanse los artículos 18 y ss. del Decreto 4, de 2020 (Reglamento).

39. En concreto, se reemplaza aquella parte que exigía «la identificación del medio preferente o del lugar que se señale, para los efectos de las notificaciones».

General de la Presidencia, el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Para todos los efectos jurídicos respectivos, la ley considera que dichas notificaciones tendrán el carácter de personales.

La dictación del referido reglamento se concretó mediante el Decreto Supremo 4, de 2020, publicado en el *Diario Oficial* el 11 de diciembre de 2021, el cual regula la forma en que los procedimientos administrativos deberán expresarse a través de medios electrónicos.

El reglamento regula la forma en que los órganos de la Administración deberán practicar las notificaciones electrónicas, considerarlas realizadas y obtener información necesaria para llevar el registro indicado, estableciendo: i) los requisitos y condiciones necesarios que aseguren la constancia de la fecha y hora de envío de notificaciones; ii) la recepción o acceso por el interesado o su apoderado, especialmente en el caso de la primera notificación; iii) la integridad del contenido; y iv) la identidad fidedigna del remitente y el destinatario respectivo.

Excepcionalmente, se podrá solicitar por medio de un formulario ante el órgano respectivo o ante el encargado del registro señalado anteriormente, que la notificación se practique mediante forma diversa. Esta especial forma de notificación solo podrá ser requerida por las personas que: i) carezcan de los medios tecnológicos; ii) no tengan acceso a medios electrónicos; o iii) solo actúen excepcionalmente a través de ellos.⁴⁰

El funcionario a cargo de resolver esta solicitud deberá pronunciarse dentro del tercer día, según lo establezca el reglamento, y deberá hacerlo de manera fundada en caso de denegar la solicitud. La notificación se realizará en la forma solicitada si fuere posible o mediante carta certificada dirigida al domicilio que debiere designar al presentar esta solicitud. En caso de notificaciones por carta certificada, estas se entenderán practicadas a contar del tercer día siguiente a su recepción en la oficina de correos que corresponda. Ahora bien, de acuerdo con lo establecido en el artículo 6 transitorio, esta excepcional forma de notificación solo podrá ser practicada durante el plazo de cinco años contado desde la publicación de esta ley, esto es, hasta el 10 de noviembre de 2024.⁴¹

Por último, se mantiene la notificación del interesado en las dependencias del servicio, aunque la constancia de dicha forma de comunicación deberá ser consignada en el expediente electrónico y, en su caso, la copia del acto o resolución que se le notifica se le dará, sin más trámite, en el mismo momento, en el formato que se tramite el procedimiento, el que bien puede ser digital.

Es importante tener presente que la entrada en vigor de la ley requiere de la dictación previa de diversos reglamentos y decretos con fuerza de ley, como fue antes

40. Véanse artículo 28 y ss. del aludido Reglamento.

41. Al efecto, véase el artículo 6 transitorio.

expuesto.⁴² Además, se mandató la redacción de seis normas técnicas,⁴³ una de las cuales trata sobre notificaciones electrónicas, por tanto, las características y operatividad de la plataforma de notificaciones y del DDU quedan supeditadas a lo que establezca dicha norma.

Comentarios generales en torno a la nueva forma de notificación electrónica

La notificación electrónica como regla general

Conforme a lo señalado, se desprende que la regla general será la notificación por medios electrónicos con base en la información contenida en el registro único dependiente del Servicio de Registro Civil e Identificación, sobre el cual se configurarán domicilios digitales únicos, cuyas características y operatividad fueron reguladas mediante reglamento.⁴⁴ Y en cuanto a sus efectos, la notificación electrónica tendrá el carácter de personal.

Excepcionalmente, se podrá solicitar que la notificación se practique mediante forma diversa en caso de que el particular: i) carezca de los medios tecnológicos; ii) no tenga acceso a medios electrónicos, o iii) solo actuare excepcionalmente a través de ellos. El pronunciamiento de esta solicitud deberá efectuarse dentro del tercer día y, en caso de denegar la solicitud, deberá ser fundado.

La notificación se realizará en la forma solicitada si fuere posible o mediante carta certificada dirigida al domicilio del interesado, la que se entenderá practicada a contar del tercer día siguiente a su recepción en la oficina de correos que corresponda. Asimismo, las notificaciones podrán hacerse en las dependencias de la Administra-

42. A la fecha de publicación de esta investigación, se encontraban publicados el DFL 1 (2021) que establece normas de aplicación del artículo 1 de la Ley 21.180, de Transformación Digital del Estado, respecto de los procedimientos administrativos regulados en leyes especiales que se expresan a través de medios electrónicos, y determina la gradualidad para la aplicación de esta norma a los órganos de la administración del Estado que indica y las materias que les resultan aplicables. Por su parte, con fecha 15 de marzo de 2021, se publicó el DFL 1 (2021) que determina los requisitos del método de elaboración, conservación y uso de las microformas y de aquellos a emplear en la destrucción de documentos originales en virtud de la Ley 18.845. Asimismo, el 21 de octubre de 2021 se publicaron en el Diario Oficial los decretos 23 y 24, ambos de 11 de noviembre de 2020, del Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, reglamentos sobre microformas y archivo electrónico, respectivamente. Finalmente, con fecha 11 de diciembre de 2021 se publicó en el *Diario Oficial* el Decreto 4, del 9 de noviembre de 2020, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (Reglamento de la Ley 21.180), que trata el tema de las notificaciones. Así, a partir de la publicación de este último reglamento, se comienza a computar el plazo de 180 días para la entrada en vigencia de la Ley 21.180.

43. Véase el artículo 57 del Decreto 4, de 2020, que señala que se establecerán las siguientes normas técnicas: i) de interoperabilidad; ii) de seguridad de la información y ciberseguridad; iii) de documento y expedientes electrónicos; iv) de notificaciones; v) de calidad de funcionamiento y vi) de autenticación.

44. Decreto 4, de 9 de noviembre de 2020, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

ción, si el interesado se apersonare a recibirla, dejándose constancia de ello en el expediente electrónico, consignándose fecha y hora.

De este modo, la Ley 19.880 transforma su carácter supletorio frente a los procedimientos administrativos especiales en una norma de aplicación general e imperativa para el interesado.⁴⁵ Por lo tanto, aun cuando los procedimientos especiales contemplan una forma de notificación especial, habrá que estar a lo dispuesto en la Ley 19.880.

Los aspectos relevantes y desafíos que promueve la reforma

No cabe duda de que la reforma promueve una tramitación más rápida y eficaz, acorde con la nueva era digital. Además, es amigable con el medioambiente y genera una mayor eficiencia administrativa al reducir los tiempos de trabajo y los costos financieros (Morón, 2019).

Sin embargo, dada la importancia de la notificación, cabe adoptar los debidos resguardos en orden a no vulnerar los derechos de los interesados, en concreto, el derecho al debido procedimiento y a la tutela judicial efectiva, los que pueden tener su origen en una deficiente o incorrecta notificación.

Recordemos la importancia que puede tener la notificación en relación con los medios de defensa y mecanismos de impugnación, por ejemplo, en materia sancionadora o respecto de la emisión de un acto administrativo de carácter desfavorable. En otros términos, la notificación electrónica se debe ajustar a exigencias que permitan dejar constancia de la emisión, la recepción y el acceso a las notificaciones (Cubero, 2017: 133).

45. Salvo los establecidos en el artículo 1 transitorio, núm. 2, de la Ley 21.180 en relación con el DFL Segpres, en especial el artículo 3, núm. 2. Por su parte, a nivel comparado, es posible advertir que la notificación mediante medios electrónicos es voluntaria para el interesado. Por ejemplo, en Perú, la ley de procedimiento administrativo establece diversas modalidades de notificación, entre las cuales figura la notificación mediante telegrama, correo certificado, telefax, correo electrónico o cualquier otro medio que permita comprobar fehacientemente su *acuse de recibo* y quién lo recibe, siempre que el empleo de cualquiera de estos medios hubiese sido solicitado expresamente por el administrado (artículo 20.1.2). En tanto, en Colombia, se establece que las autoridades podrán notificar sus actos a través de medios electrónicos, siempre que el administrado haya aceptado este medio de notificación (artículo 56, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo). En España, la Ley 39/2015, del 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, señala en su artículo 41.1 que las notificaciones se practicarán preferentemente por medios electrónicos y, en todo caso, cuando el interesado resulte obligado a recibirlas por esta vía. Por su parte, la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico en su capítulo 2, núm. 9, señala que «los ciudadanos podrán relacionarse electrónicamente con los Gobiernos y las Administraciones Públicas, entre otros, a efectos tales como los siguientes: c. Recibir por medios electrónicos notificaciones cuando tal medio sea aceptado por el ciudadano o si el ciudadano así lo solicita». En nuestro ordenamiento, leyes recientes también lo han propuesto con carácter facultativo, por ejemplo, la Ley 21.241 que modifica el artículo 18 de la Ley 18.287, que establece procedimientos ante los Juzgados de Policía Local.

Si bien la regla general será la notificación a través de medios electrónicos, cabe tener presente que la ley no define qué se entenderá por tales medios.⁴⁶ Además, las situaciones de excepción pueden conllevar a lo contrario, dada la gran cantidad de personas sin acceso a internet, problemas de conectividad o uso de medios tecnológicos y desconocimiento en relación con el uso de nuevas tecnologías. Al efecto, el Reglamento deberá especificar estos puntos.

Recordemos que esta exigencia implica una significativa carga para el interesado (Fernández, 2015, 364 y ss.), quien deberá preocuparse de disponer de los medios tecnológicos para recibir las notificaciones y de revisar frecuentemente su medio electrónico para verificar si ha sido notificado por la Administración.⁴⁷ De modo que la ocurrencia de cualquier contingencia informática, técnica o de otra índole que afecte la notificación tendrá que ser demostrada por el interesado, por ejemplo, error en la dirección electrónica, colapso o supresión de la casilla, envío a *spam*, interrupción del servicio de electricidad o de internet, etcétera. Al efecto, el reglamento respectivo tendrá la tarea de resolver estas y otras problemáticas o, en su caso, remitir su regulación a una «norma técnica» que detalle los aspectos de dicha naturaleza.⁴⁸

Luego, resulta de particular interés el «registro único», que dependerá del Servicio

46. El artículo 43 de la Ley 39/2015, del 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas de España, señala que las notificaciones por medios electrónicos se practicarán mediante comparecencia en la sede electrónica de la Administración, a través de la dirección electrónica habilitada única o mediante ambos sistemas, según disponga cada Administración u Organismo. Se entiende por *comparecencia en la sede electrónica* el acceso por el interesado o su representante debidamente identificado al contenido de la notificación (artículo 43.1). El mismo precepto señala que las notificaciones por medios electrónicos se entenderán practicadas en el momento en que se produzca el acceso a su contenido (artículo 43.2). En el ordenamiento jurídico colombiano también se ha incorporado un sistema de «carpeta ciudadana», que permite una identificación digital, un correo electrónico, un espacio en la nube y acceso a todos los servicios del gobierno a través de internet. Se trata de una herramienta que tiene por objeto facilitar el intercambio de documentos entre entidades públicas y modernizar los procesos entre la Administración pública y los ciudadanos, al efecto, véase MinTIC de Colombia, disponible en <https://carpetaciudadana.and.gov.co>.

47. A nivel comparado, como garantía de seguridad para el interesado, se han establecido medidas que permiten garantizar el conocimiento de la puesta a disposición de las notificaciones como el envío de avisos de notificación, siempre que esto sea posible, a los dispositivos electrónicos o a la dirección de correo electrónico que el interesado haya comunicado, así como el acceso a sus notificaciones a través del Punto de Acceso General Electrónico de la Administración que funcionará como un portal de entrada, véase artículo 41.6. de la Ley 39/2015, del 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas de España. En Chile, también se optaría por una medida de similar naturaleza vía reglamento y, en su caso, norma técnica.

48. Al respecto, cabe señalar que se han conformado diversas mesas de trabajo de carácter técnico e interinstitucional para efectos de generar documentos con recomendaciones técnicas. Además, se han realizado diversas consultas públicas por la División de Gobierno Digital como parte del proceso de elaboración de estas normas técnicas.

de Registro Civil e Identificación, cuyas características y operatividad serán reguladas mediante reglamento.⁴⁹ Este registro consignará los domicilios digitales de los interesados, de modo que los actos que se emitan dentro del procedimiento deberán ser notificados a dichos domicilios (Registro de Domicilios Digitales Únicos o Registro DDU). El reglamento debe precisar la relación del usuario con el registro y la actualización de los datos contenidos en él.⁵⁰ Asimismo, el reglamento debe dar cuenta de la forma en que los órganos y servicios públicos se relacionarán con el Domicilio Digital Único para envío de notificaciones y las formas que dispondrán para confirmar la recepción de las notificaciones por parte de sus destinatarios. Además, cabe resolver qué pasará con los demás registros o sistemas públicos de notificaciones.⁵¹

En cuanto a la regulación de las excepciones, cabe señalar varios temas de interés. El primero dice relación con la capacitación e información a los usuarios, aspecto de vital importancia para lograr una comunicación efectiva entre la Administración y los interesados, así como garantía de operatividad del sistema. Luego, los supuestos de excepción de la norma están vinculados con los medios tecnológicos con los que dispone el interesado y no con la eficacia de la actuación administrativa⁵² o con el tipo de acto a notificar.⁵³

49. El reglamento regulará de qué forma los órganos de la Administración deberán practicar las notificaciones electrónicas, considerarlas practicadas y obtener información necesaria para llevar el registro, estableciendo, a lo menos, los requisitos y condiciones necesarios que aseguren la constancia de la fecha y hora de envío de notificaciones, la recepción o acceso por el interesado o su apoderado, especialmente en el caso de la primera notificación para resguardar su derecho a la defensa, así como la integridad del contenido, la identidad fidedigna del remitente y su destinatario. Como se ha indicado, el reglamento puede complementarse mediante la dictación de normas técnicas a través de las cuales se precisen los aspectos más operativos de las notificaciones, a saber, conceptos relevantes, configuración del sistema, elementos o herramientas que conforman la plataforma de notificaciones, detalle del proceso de notificación, mecanismos para reportar problemas en su uso, entre otros aspectos.

50. La Contraloría General ha señalado que sobre la autoridad encargada de su tramitación pesa la responsabilidad de mantener el expediente pertinente, lo que incluye, por cierto, registrar y actualizar el lugar o la casilla de correo donde los interesados desean ser informados de las actuaciones que les afecten, dictamen 14.978 (2015).

51. En el Dictamen 87.980 (2015), Contraloría sostuvo que no corresponde realizar tales comunicaciones a un correo electrónico al que la Superintendencia pueda tener acceso mediante las plataformas electrónicas de otras entidades del aludido sistema. Criterio reiterado en Dictamen 94.305 (2015).

52. El artículo 41.1 letra b) de la Ley 39/2015, del 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas de España, establece que las Administraciones podrán practicar las notificaciones por medios no electrónicos cuando, para asegurar la eficacia de la actuación administrativa, resulte necesario practicar la notificación por entrega directa de un empleado público de la Administración notificante.

53. El artículo 41.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas de España, señala que en ningún caso se efectuarán por medios electrónicos las notificaciones en las que: a) el acto a notificar vaya acompañado de elementos que no sean

Enseguida, no cabe duda de que la resolución que rechace la solicitud de practicar la notificación mediante forma diversa será recurrible. Con todo, el reglamento podría definir si la Administración, junto con rechazar el medio propuesto por el interesado, puede sugerir uno diverso. Otro aspecto de interés dice relación con la integridad de la notificación. En relación con esta comunicación, la integridad implica que la información, documentación o actuaciones que se remitan a los administrados mediante las plataformas tecnológicas de los órganos de la Administración del Estado sean completas (Martínez, 2010a: 106). De este modo, la notificación electrónica debe contener el acto administrativo íntegro.

Validez y efectos de la notificación electrónica

Al respecto, cabe tener presente que las notificaciones electrónicas serán válidas en la medida que, cumpliendo con las exigencias señaladas en la ley, permitan dar cuenta de su envío o puesta a disposición, de la recepción o acceso por el interesado o su representante, de sus fechas y horas, del contenido íntegro, y de la identidad fidedigna del remitente y de su destinatario. En este sentido, hay que recordar que el apoyo en los recursos y medios electrónicos no debe significar una atenuación de los derechos y garantías de las personas. De ahí que la Administración deba actuar con la debida diligencia a efectos de facilitar el uso de medios electrónicos y evitar los riesgos que su uso pueda generar.

En otros términos, si bien el acto es válido desde su dictación, para producir sus efectos requiere de la notificación previa a su destinatario. La comunicación al interesado constituye la condición jurídica para que inicie su eficacia (Morón, 2019). La notificación constituye un acto administrativo de trámite que integra el conjunto de deberes que emana de la exigencia de oficialidad de la Administración, destinado a comunicar la decisión terminal a sus destinatarios. Ahora bien, se trata de un acto de doble relevancia, por cuanto legalmente es un deber para la Administración y al mismo tiempo un derecho para las personas, cuya omisión o práctica deficiente o irregular podrá dar lugar a responsabilidad administrativa y a un vicio de forma del acto administrativo terminal.

En cuanto deber, la notificación debe ser oportuna y suficiente, esto es, dentro del plazo de cinco días desde que el acto ha quedado totalmente tramitado y debe contener la decisión final, con su debida motivación, además de permitir al interesado el acceso a los informes, dictámenes e información complementaria que le sirvan de fundamento, como garantía del derecho a la defensa del destinatario.

En otros términos, la notificación electrónica debe cumplir con el principio de

susceptibles de conversión en formato electrónico y b) las que contengan medios de pago a favor de los obligados, tales como cheques.

equivalencia funcional (Morón, 2019), esto es, las mismas exigencias que la notificación física, y garantizar iguales resultados prácticos que la notificación tradicional, de modo que la afectan idénticos vicios.

Sin embargo, dadas las particulares características del soporte utilizado (domicilios digitales), estará sujeta a las problemáticas inherentes al uso de tecnología, como fallas del sistema, accesibilidad a internet, compatibilidad de programas, manejo de la plataforma, periodicidad en su acceso, validación del usuario (autenticación), oportunidad del servicio de asistencia remota, entre otros, de lo cual pueden derivar vicios no conocidos hasta el momento.

En definitiva, son diversos los aspectos que la ley no ha resuelto en relación con la implementación de la notificación a través de medios electrónicos. Con todo, es de esperar que el reglamento se haga cargo de atender estas y otras interrogantes que generará la aplicación práctica de la norma.

Conclusiones

La Ley 21.180 (2019) de Transformación Digital del Estado constituye la modificación más significativa y relevante que ha experimentado la Ley 19.880 (2003), por cuanto tiene por objeto implementar un régimen normativo que busca convertir el procedimiento administrativo actual en uno de carácter electrónico. Ello implicará un gran desafío para la Administración del Estado, por cuanto requiere de la adaptación a un nuevo paradigma y la implementación y uso intensivo de nuevas tecnologías. Así, constituye el hito de mayor relevancia en el proceso de transformación digital del Estado.

Entre los aspectos más relevantes, y que es posible prever que ocasionarán ciertas complejidades en su implementación, destaca el rol del expediente y las notificaciones electrónicas. En cuanto al expediente, no se encuentra definido su contenido, a diferencia de otros ordenamientos jurídicos. En este sentido, el expediente se asimila con el concepto de procedimiento. Sin perjuicio de esta asimilación, no queda claro si existirá un solo expediente o bien dos: uno de uso interno donde conste toda la información utilizada por la Administración, y otro donde solo figure información oficial. Ello por cuanto entre las tres posibles fórmulas de contenido del expediente —que el legislador señale todos los elementos que forman parte del expediente; que el legislador indique qué elementos no forman parte del expediente (exclusiones); y que el legislador estipule algunos elementos que forman parte del expediente y expresamente también excluya otros—, el legislador chileno optó por la primera. De esta manera, no realiza exclusiones, a pesar de que es sabido que no todos los elementos que constan en un expediente son de conocimiento público. En este sentido, es de esperar que a través de normas reglamentarias se dé mayor énfasis a la integridad del expediente, asunto de suma relevancia considerando el concepto de debido proce-

dimiento administrativo, los derechos de los interesados y de terceros a través de la transparencia asociada a las actuaciones administrativas.

Por otra parte, no resulta claro cómo accederán al expediente aquellos que sostengan un carácter de interesados, pues tal calidad debe ser acreditada, y para ello la Administración se verá enfrentada a la interpretación del complejo artículo 21 de la Ley 19.880.

En relación con el archivo, se modificaron dos cuerpos normativos: la Ley 21.045 del Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio y el DFL 5.200 sobre Instituciones nacionales dependientes del Servicio Nacional del Patrimonio Cultural. El primero, encomienda al Archivo Nacional el desarrollo de un archivo electrónico, supeditado a la disponibilidad presupuestaria, lo que evidentemente pone en peligro el cumplimiento de esta normativa. En cuanto a la modificación introducida al DFL 5.200, la Ley 21.180 dispuso que los documentos generados electrónicamente, así como los creados en soporte electrónico a partir de originales digitalizados, deberán ser enviados por los órganos correspondientes y almacenados por el Archivo Nacional en formato electrónico. Esto último es problemático ya que podría generar la denegación de una solicitud de acceso a la información pública por no estar la información disponible en el servicio respectivo. Por ende, si el órgano administrativo opta por utilizar esta posibilidad, debiese igualmente mantener disponibles copias al menos hasta que se cumpla el plazo legal.

En cuanto a la notificación electrónica, la modificación legal no altera la naturaleza, importancia y efectos que produce, manteniendo la esencia de la notificación convencional. La única variación está dada por la modificación del medio que se utiliza para practicar la comunicación a los interesados, por ejemplo, correo electrónico, plataforma digital, etcétera. Para tal efecto es esencial que el reglamento y, en su caso, la respectiva regulación técnica, asuma el compromiso de asegurar la correcta ejecución de este trámite, como garantía de defensa y de seguridad jurídica de las comunicaciones entre la Administración y las personas.

En definitiva, la relevancia y desafíos que conlleva la norma son cuantiosos, sin embargo, no se debe olvidar que para la implementación de la tramitación digital del procedimiento administrativo se requiere determinar previamente la viabilidad de medios y tecnologías que permitan una adecuada relación entre la Administración y los interesados, garantizando los derechos y garantías de estos últimos.

Referencias

- ABARCA, Juan Guillermo (2013). «¿Preparados para el e-government? Consideraciones en torno al procedimiento administrativo electrónico». *Ars Boni et Aequi*, 9 (2): 173-212.
- BERNADÍ, Xavier (2008). «La cooperación interadministrativa y la interoperabilidad».

- En Agustí Cerrillo i Martínez (coordinador), *Informe sobre la administración electrónica local* (pp. 283-330). Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals.
- BERNING, Antonio (2019). *Validez e invalidez de los actos administrativos en soporte electrónico*. Madrid: Thomson Reuters.
- BERMÚDEZ, Jorge (2011). *Derecho administrativo general*. Santiago: Thomson Reuters.
- CANTERO, Josefa (2007). «Notificación y publicación». En *El procedimiento administrativo común (comentarios, jurisprudencia y formularios)*, Tomo I (pp. 757-1108). Valencia: Tirant lo Blanch.
- CIERCO SEIRA, César (2011). «La administración electrónica al servicio de la simplificación administrativa: Luces y sombras». *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 38: 155-219.
- CORDERO, Luis (2015). *Lecciones de Derecho Administrativo*. Santiago: Thomson Reuters.
- CUBERO MARCOS, José Ignacio (2017). «Son válidas las notificaciones practicadas mediante correo electrónico». *Revista de Administración Pública*, 204: 133-163.
- FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón (2015). «Una llamada de atención sobre la regulación de las notificaciones electrónicas en la novísima ley de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas». *Revista de Administración Pública*, 198: 361-367.
- GAMERO, Eduardo (2009). «Interoperabilidad y administración electrónica: Conéctense, por favor». *Revista de Administración Pública*, 179: 291-332.
- HUAPAYA, Ramón (2019). «Reflexiones para el tránsito de una administración electrónica hacia una administración digital en el ordenamiento público peruano». En Diego Zegarra (coordinador), *La proyección del Derecho Administrativo peruano* (pp. 43-108). Lima: Palestra.
- LOO, Martín (2017). «El significado del procedimiento administrativo». *Revista Derecho del Estado*, 38: 155-175.
- MARTÍN, Isaac (2005). «Las notificaciones administrativas telemáticas». En Jesús Punzón Moraleda (coordinador), *Administraciones públicas y nuevas tecnologías* (pp. 171-215). Valladolid: Lex Nova.
- MARTÍNEZ, Rubén (2010a). «El procedimiento administrativo electrónico en los ordenamientos peruano y español». *Revista de Derecho Administrativo*, 9: 95-113.
- . (2010b). «Régimen jurídico del intercambio electrónico de datos, documentos y certificaciones entre administraciones». *Revista de Administración Pública*, 183: 359-391.
- MORÓN, Juan Carlos (2019). «Las notificaciones telemáticas en el procedimiento administrativo: Una visión desde la perspectiva del ciudadano». En Diego Zegarra (coordinador), *La proyección del Derecho Administrativo peruano* (pp. 107-135). Lima: Palestra.

- MOYA, Rodrigo (2003). «El procedimiento administrativo electrónico en Chile». *Revista Chilena de Derecho Informático*, 3: 77-93. Disponible en <https://bit.ly/3oscTMO>.
- PATRÓN, Pedro y Mónica Díaz (2018). «El procedimiento administrativo electrónico». *Lumen, Revista de la Facultad de Derecho*, 14-I: 105-117.
- VELASCO CABALLERO, Francisco (2002). «Notificaciones administrativas: Presunciones y ficciones». *Justicia Administrativa, Revista de Derecho Administrativo*, 16: 35-50.

Agradecimientos

Esta investigación cuenta con el apoyo del Proyecto Fondecyt Postdoctoral núm. 3190494, «Sanciones administrativas y derechos fundamentales. Análisis de temas específicos a partir de los principios, garantías y derechos regulados en la Constitución». Asimismo, cuenta con el apoyo del proyecto de investigación «Derecho Administrativo Sancionador 2.0» (2018-RTI-096688-B-100), Proyecto I+D+i «Retos Investigación» 2018, impulsado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades de España y del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).

Sobre las autoras

CAROLINA HELFMANN MARTINI es abogada. Licenciada en Derecho por la Pontificia Universidad Católica de Chile y LLM por la Universidad de Cambridge. Profesora del Magíster en Derecho Administrativo de la Universidad de los Andes, Chile. Estudiante de doctorado en Derecho de la Universidad de los Andes, Chile. Su correo electrónico es chelfmann@miuandes.cl.  <https://orcid.org/0000-0001-9599-4105>.

ROSA FERNANDA GÓMEZ GONZÁLEZ es abogada. Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales por la Universidad de Talca. Magíster en Derecho Regulatorio LLM por la Pontificia Universidad Católica de Chile y doctora en Derecho por la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Profesora de Derecho Administrativo de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Su correo electrónico es rosa.gomez@pucv.cl.  <https://orcid.org/0000-0003-4769-6749>.

La *Revista Chilena de Derecho y Tecnología* es una publicación académica semestral del Centro de Estudios en Derecho Informático de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, que tiene por objeto difundir en la comunidad jurídica los elementos necesarios para analizar y comprender los alcances y efectos que el desarrollo tecnológico y cultural han producido en la sociedad, especialmente su impacto en la ciencia jurídica.

EDITOR GENERAL

Daniel Álvarez Valenzuela
(dalvarez@derecho.uchile.cl)

SITIO WEB

rchdt.uchile.cl

CORREO ELECTRÓNICO

rchdt@derecho.uchile.cl

LICENCIA DE ESTE ARTÍCULO

Creative Commons Atribución Compartir Igual 4.0 Internacional



La edición de textos, el diseño editorial
y la conversión a formatos electrónicos de este artículo
estuvieron a cargo de Tipografía
(www.tipografica.io).