



Transformación Pública

Hacia un estado moderno para todos



Transformación Pública

Hacia un estado moderno para todos



Transformación Pública

Más valor para la ciudadanía

# Análisis Ley 21.180 sobre Transformación Digital

*Coloquios de Transformación Digital en el Sector Público*

**José Inostroza Lara,**

abogado

profesor y consultor asociado,

Centro de Sistemas Públicos, U. de Chile,

[jinostro@dii.uchile.cl](mailto:jinostro@dii.uchile.cl)

<https://www.linkedin.com/in/joseinostrozalara/>

<https://transformacionpublica.cl/>

# Motivación

- Podemos discutir sobre (a) *funciones y tamaño* del Estado ....o también sobre (b) *cómo hacer mejor, de una nueva forma, sus actuales funciones*.
- Esta charla se enmarca en (b) pero sirve para habilitar (a) porque mueve la frontera de posibilidades de producción.
- La Ley 21.180 debe ser, si no la más importante, una de las modernizaciones de más relevantes de los últimos años del Estado en Chile y tomará varios Gobiernos implementarla bien.
- Aunque la ley hable de *Transformación Digital* del Estado, título atractivo, no hay que equivocarse, por ahora es sobre **CAMBIO del SOPORTE del Proceso Administrativo**.
- Es una **innovación completa**, porque es algo que no conocemos bien cómo se hace apropiadamente para todos los casos, y por tanto debemos trabajar colaborativamente, para ir respondiendo a los desafíos.

# Alerta!

- Entra en vigencia a más tardar en **mayo del 2021**...queda menos de un año!



# Objeto Central

- Modifica LBDP 19.880
- Art. 1 queda.
  - **“Todo procedimiento administrativo deberá expresarse a través de los medios electrónicos establecidos por ley**, salvo las excepciones legales”.
  - En caso que existan otros procedimiento electrónicos, la LBPA será supletoria.
  - Antes, facultativo.

# Ámbito Institucional de Aplicación.

- No hay cambios a la LBPA, por lo tanto,
  - además de los órganos del Gobierno Central (Ministerios, Servicios Públicos...)
  - también regirá para la Contraloría, Gobiernos Regionales y Municipios,
  - y sigue sin regir, como es obvio, para el Poder Judicial y el Congreso.

# Principios generales del procedimiento administrativo.

- En esta materia tampoco hay mayores cambios.
- Se sostiene el de *escrituración*, pero obviamente cambia en el sentido que el soporte es electrónico.
- Asimismo, sigue el principio de *gratuidad*, el cual se refuerza porque prohíbe el cobro entre órganos del Estado.
- El principio de *economía procedimental* (art.9) también se refuerza porque manda que todas la comunicaciones entre órganos de la Administración del Estado serán de modo electrónico, las cual deberán quedar debidamente registradas.

The image shows the homepage of the 'doc.digital' platform. The header includes the logo 'doc.digital' and navigation links for 'Instituciones', 'Guías', 'Ayuda', 'Plataforma de pruebas', and 'Iniciar sesión'. The main content area features the title 'La nueva plataforma de Comunicaciones oficiales del Estado' and a sub-headline: 'Aquí podrás cargar, visar, firmar electrónicamente, enumerar y distribuir documentos.' A video player is embedded with the text '¿Qué es esto? Ve el video ahora'. Below this, a 'NUEVO' badge is next to a 'DESCARGAR NOTA DE IMPLEMENTACIÓN' button. At the bottom, a white box titled '¿Qué documentos se pueden tramitar en Doc.Digital?' contains four categories with icons: 'Cartas', 'Circulares', 'Memorandos', and 'Oficios'.

# Principios de los Procedimientos Electrónicos.

- Nuevo artículo 16 bis,
- *Neutralidad tecnológica*, de *actualización*, de *equivalencia funcional*, de *fidelidad*, de *interoperabilidad* y de *cooperación*.
- *actualización* de las tecnologías obsoletas o carentes de soporte. Esto facilita interoperación y preservación.
- *equivalencia funcional* = que ley 19.799, misma validez al documento con firma electrónica que al documento en papel.
- *fidelidad*: “todas las actuaciones del procedimiento se registrarán y conservarán íntegramente y en orden sucesivo en el expediente electrónico, el que garantizará su fidelidad, preservación y la reproducción de su contenido”.
  - MUY desafiante!
- *Interoperación*: para que los sistemas electrónicos de los diversos órganos puedan interactuar entre sí.
  - Implica el uso de estándares técnicos (hoy establecidos en el Decreto 81 del 2004)
- El único no desarrollado es *neutralidad tecnológica*,(??) Si hay una estrategia “bien pagada” en la industria tecnológica justamente es no ser neutral tecnológicamente, estrategia muchas veces desplegada con sutileza. Pero al mismo tiempo es casi imposible de cumplir en muchos casos.

# Derechos de las personas (art. 17).

- *presentar documentos electrónicos*, tanto digitalizaciones del papel como originales electrónicos.
  - Requisito: *autenticidad e integridad*.
  - Probable: muchas foto desde teléfono móvil.
  - El *reglamento* debiera ser una guía inteligente para resolver este dilema.
  - ¿Se aplicarán los mismos estándares de interoperación a los documentos electrónicos o digitalizados para los particulares que para los OAE?
- *eximirse de la presentación de la documentación que esté en poder de otros OAE*.
  - Norma actual equívoca “en poder de la administración del estado” lo que dio pie a interpretaciones judiciales en el sentido que este derecho es solo aplicable en relación al órgano que está gestionando el procedimiento administrativo, acotando enormemente su efecto.
  - Por cierto, el cumplimiento eficaz de este derecho dependerá de la calidad y extensión del sistema de interoperación de la AP.



# Normas sobre Procedimiento Administrativo:

- El ingreso de las solicitudes se hará por medio de *plataformas electrónicas* de cada OAE, como regla general.
  - Excepcionalmente, cuando el solicitante carezca de los medios adecuados, podrá solicitar, mediante un formulario, que el ingreso ocurra en papel.
  - En este caso, el OAE deberá pronunciarse dentro de 3 días y mientras tanto no se suspenden los plazos. La denegación deberá ser fundada.
  - Si no hay pronunciamiento se pueden presentar solicitudes en papel mientras tanto, las cuales serán digitalizadas e incorporadas a la plataforma.
  - Probablemente, desde un punto de vista de impacto operacional, esta regulación es crítica.
  - España...facilitación de la presentación.

# Normas sobre Procedimiento Administrativo...:

- Uso obligatorio de *plataformas electrónicas para tramitar los procedimientos administrativos*.
  - Deben cumplir estándares de seguridad, interconexión, interoperación y ciberseguridad.
  - Cada OAE será responsable de la conservación de los expedientes electrónicos.
    - ¿servicios compartidos? Ej. Chile Compra Doc Digital.
  - Dicha conservación deberá seguir los estándares establecidos por el Archivo Nacional.
- Las plataformas electrónicas deberán permitir el ingreso de solicitudes y documentos las 24 horas los 7 días de la semana (art. 25),
  - ¿costo? Financiamiento Chile 5= MMUS\$ vs Alemania= 4.000 MMUS\$

# Normas sobre Procedimiento Administrativo...:

- Las *comunicaciones oficiales entre los órganos de la Administración* se realizarán mediante una plataforma única destinada al efecto.
  - Esa plataforma existe y se denomina DOCDIGITAL,
- Los OAE deberán remitir los documentos o información requeridos, por medios electrónicos.
  - En el caso que contengan *datos sensibles*, se necesitará el consentimiento expreso del titular de esos datos.
    - ¿Complejidad para operacionalizar?
  - Todo este procedimiento será debidamente registrado como especifica la ley (art 24 bis).

# Normas sobre Procedimiento Administrativo...:

- En general, las plataformas electrónicas deberán cumplir diversos estándares regulados mediante el *reglamento*
- En la presentación inicial de una parte (art. 30) se deberá establecer el *medio electrónico*, pudiendo ser un *correo electrónico* para generar las notificaciones.
- Asimismo, se deberá manifestar explícitamente autorización al OAE que entregue documentos o información que contenga *datos sensibles*, conforme a lo establecido en el art. 9 de la ley 19.628.
  - ¿Autorización general y *ex ante*?
  - ¿error de la ley? Artículo 10 habla del consentimiento.

# Normas sobre Procedimiento Administrativo...:

- El mismo artículo 30 establece la obligación de implementar formularios electrónicos para procedimientos de común tramitación.
  - Esto es una enorme oportunidad de generar buenos estándares que regulen dichos formularios, para datos tan básicos como: comunas, formas de ingresar el rut, referencias geográficas entre tantos otros.
  - El reglamento debiera dar facultades y herramientas claras a la DGD al respecto.
  - Los mismos formularios debieran estar probablemente modularizados y disponibles para compartir.
- La ley 21.180 no establece mayores modificaciones respecto de la instrucción y finalización del procedimiento administrativo.

# Notificaciones en el procedimiento electrónico.

- Esta es una materia extremadamente sensible para el respeto de los derechos de los interesados en los procedimientos administrativos.
- La nueva normativa (art. 46) señala que las notificaciones se efectuarán de modo electrónico en base a información contenida en un registro que creará y administrará el Servicio de Registro Civil e Identificación, sobre el cual se configurarán domicilios digitales únicos.
  - ¿correo entregado al principio del procedimiento?
  - ¿está listo?
- Las características técnicas de este nuevo sistema deben ser reguladas en el *reglamento* y específicamente cómo:
  - (a) las notificaciones se considerarán practicadas,
  - (b) se obtendrá la información necesaria para llevar el registro indicado,
  - (c) 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 el destinatario de la misma
- Excepcionalmente, el interesado puede solicitar un modo de notificación diverso o mediante carta certificada; esta solicitud debe efectuarse por medio de un formulario creado al efecto y la autoridad tendrá 3 días para pronunciarse, la denegación debe ser fundada.

# Notificaciones en el procedimiento electrónico...

- El reglamento debiera considerar sistemas redundantes de notificación o información (ej. mensajes de texto, segundo correo electrónico, etc.) complementarios al principal así como mecanismos que tiendan a la actualización de la información para notificar.

# Modificaciones a otros cuerpos legales...



## (a) Modificación a la ley 21.045 que crea el Ministerio de las culturas y las artes y el patrimonio (art. 2 de la ley 21.180) en relación a las funciones del Archivo Nacional.

- La nueva norma (art. 29) señala que el Archivo Nacional, desarrollará un archivo electrónico.
- Un reglamento suscrito por los ministerios de las Culturas, Hacienda y Segpres establecerán los estándares técnicos y administrativos que deberá cumplir el archivo electrónico referido en el párrafo anterior.

## (b) Modificación al artículo 14 del DFL 5.200 (1929).

- Se establece la *obligación de transferir los documentos electrónicos y los digitalizados originales en papel al Archivo Nacional*,
  - agregando que en este caso la transferencia puede ocurrir antes de los plazos establecidos para cada caso.  
¿posibilidad de ser el gran repositorio y sistema de transparencia del Estado?
  - Hoy, los documentos electrónicos se imprimen para archivar...
  - Aquí cabe reiterar que uno de los mayores riesgos, si no se siguen ciertos estándares, es la pérdida o imposibilidad de lectura de los documentos electrónicos en poco tiempo.
  - En una perspectiva negativa, si se hacen mal las cosas, una base jurídica importante podría estar en peligro.
- Cabe señalar que los diversos reglamentos establecidos en la ley 21.180 deberán ser muy cuidados en armonizar las facultades para fijar estándares y metadatos con el fin de resguardar las funcionalidades de tramitación, interoperación y archivística, de modo coherente.
- Esto es particularmente relevante porque, si bien la archivística puede ser vista intuitivamente como una *fase final* de un proceso, para que la misma ocurra adecuadamente deben fijarse parámetros, y estándares desde el nacimiento del documento electrónico.

## (c) Modificación de la ley 18.845 de microcopias y micrograbaciones.

- En esencia, dicha norma regula las microformas que son copias de originales mediante dicha técnica.
  - La ley 21.180 lo que hace es incluir en la definición de microforma la *digitalización* de documentos.
  - De este modo, la técnica legislativa buscó una aproximación práctica para un asunto de gran relevancia y probable volumetría.
  - Este procedimiento implica un ministro de fe.
- La ley mandata a un reglamento firmado por el Ministerio de las Culturas, de Hacienda y de SEGPRES para que regule en detalle el proceso de microforma, incluyendo el de digitalización.
- La nueva norma señala que el mérito probatorio de la microforma estará a lo que señala en esa materia la ley 19.799 de documentos y firma electrónica

# Vigencia

- El artículo 2º transitorio señala que la ley entrará en vigencia 180 días desde la publicación del último reglamento.
- Todos los reglamentos deben dictarse dentro de un año desde la publicación de la ley.
- La publicación ocurrió el 11 de noviembre de 2019, así que el plazo máximo es el 11 de noviembre de 2020 para dichas publicaciones.
- En ese caso, la vigencia de la ley comenzará **el 11 de mayo de 2021**, muy poco tiempo!
- La norma no se aplicará a los procedimientos iniciados antes de la publicación de la ley, salvo que así lo decida el OAE y no se perjudiquen derechos de los interesados o terceros.

# Gradualidad y aplicabilidad parcial.

- El artículo 1º transitorio señala que se faculta al Presidente para que establezca, dentro del plazo de un año para publicar, mediante uno o más decretos con fuerza de ley:

a) la aplicabilidad total o parcial de la ley a los OAE.

- El artículo 2º transitorio complementa diciendo que en ningún caso la gradualidad puede ser mayor a 5 años desde publicación de la ley.
- A más tardar el 11 de noviembre de 2024 todos los OAE a los que se le aplica la norma deberán tramitar sus procesos administrativos de modo electrónico;

b) asimismo, el artículo 1º mencionado señala que mediante uno o más DFL podrá determinar que parte de la ley 21.180 será aplicable a los procedimientos que ya estén regulados por leyes especiales de tramitación electrónica.

# Reflexiones

- NO es un tema meramente legal, o técnico, es la posibilidad de aumentar capacidad del Estado para hacer lo que tiene que hacer, como un sistema, no como un archipiélago de entidades públicas.
- La complejidad de la implementación viene por:
  - Volumetría del Estado (trámites, transacciones...)
  - Heterogeneidad institucional y de procedimientos (Municipios vs SII; un simple trámite, trámites muy complejo)
  - Innovación Jurídica con tecnologías cambiantes
  - Tensión entre simpleza y estándares
  - No es solo digitalización, es gestión documental (flujo, repositorio, archivística, automatización)
  - Los costos pueden ser elevados en desarrollo, implementación, mantención
  - Gestión del Cambio es clave, es un tema cultural.
  - Trámites engorrosos requieren simplificación antes! (tiempo, especialidad)
  - Interoperabilidad de datos, expedientes!
  - Identidad Digital (institucionalidad, seguridad, modelo?)
  - Notificaciones (¿estará listo?)
  - Brechas digitales en las personas e infraestructura
  - Asimetrías de Información para contratar.

# Reflexiones Finales

- Es esencial financiar los desarrollos habilitantes. Hoy DIPRES está reduciendo recursos a las instituciones.
- La transformación digital es un cambio cultural, una innovación en calidad de servicio y de productividad. Ergo, debería ser una inversión estratégica bien pensada: buenos análisis de casos de negocios, servicios compartidos, proyectos priorizados...
- La gerencia pública tiene brechas (desconocimiento) en materia de gestión documental.
- Proveedores privados deben trabajar bajo estándares públicos...
- Protección inmediata de Datos Personales/sensibles... sin agencia.
- Necesitamos línea base, para conocer la brecha y el avance posible.
- Inteligencia de datos, Teletrabajo, son fases finales y tienen sus propios desafíos



Gestión del Cambio