



## Observaciones a la consulta pública sobre la implementación de la Ley N° 21.180 de Transformación Digital<sup>1</sup>

Documento ingresado en el portal de Gobierno Digital  
con fecha 3 de noviembre de 2020

La ley N° 21.180 sobre Transformación Digital del Estado fue promulgada el día 11 de noviembre de 2019, iniciando un proceso de reglamentación e implementación en los términos dispuestos en su artículo cuarto transitorio, que estableció que sus reglamentos deben ser publicados en un año a contar de su promulgación. Dentro de ese contexto, el Ministerio Secretaría General de la Presidencia abrió un proceso de consulta pública relativo a la reglamentación de las materias relacionadas a las modificaciones introducidas a la Ley N° 19.880 que establece y regula las bases del procedimiento administrativo de los actos de la Administración del Estado.

En el marco del proceso de consulta pública se presentó para su discusión un documento con los lineamientos generales de los futuros reglamentos, agrupados en los siguientes elementos: ámbito de aplicación, modelo de implementación de la ley, normas técnicas, normas a ser implementadas en el reglamento de la ley, y normas sobre gradualidad en la implementación.

### **Respecto al ámbito de aplicación descrito en el capítulo 2, ¿desea Ud. realizar algún comentario?**

En cuanto al ámbito de aplicación subjetivo, no existe ninguna observación.

En cuanto al ámbito de aplicación objetivo, la LTD se aplicará a todo procedimiento administrativo, salvo las excepciones legales, conforme al artículo 1 de la Ley N° 19.880, y de manera supletoria en la totalidad de los procedimientos administrativos de los OAE que no tengan una legislación específica que los regule. Consideramos que la implementación de la LTD podría haber sido una oportunidad para ir más allá de la mera digitalización de los procedimientos

---

<sup>1</sup> Documento preparado en base a la minuta elaborada por el abogado y colaborador del Centro de Estudios en Derecho Informático, don Rodrigo Vargas A. y con las contribuciones de los académicos Rodrigo Moya García y Daniel Álvarez Valenzuela, y las investigadoras Paloma Herrera Carpintero, Michelle Bordachar Benoit, Daniela Olivares Rojas y Eduardo Vilches Fuentes, todos del Centro de Estudios en Derecho Informático de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Una versión electrónica de este documento está disponible en [www.cedi.uchile.cl](http://www.cedi.uchile.cl)



administrativos a un formato electrónico, pasando de expedientes en papel a expedientes digitales.

Así, si este proceso se limita a solo traducir los procesos actuales de cada OAE a un formato electrónico, sea a través del desarrollo de plataformas propias, o mediante la utilización de plataformas y herramientas electrónicas provistas por el Estado, podría terminar en una mera repetición de los problemas e ineficiencias actuales.

En ese sentido, en esta migración a plataformas electrónicas se encuentra una oportunidad para repensar como se realizan los procesos en la actualidad, de modo que cada OAE haga un diagnóstico de procesos y planes, para lo cual se necesitan recursos y capital humano.

La provisión de plataformas puede ayudar a mejorar el funcionamiento de los procesos, pero debería funcionar como un punto de partida. Como se señalará en la respuesta al punto 6 sobre gradualidad, también resulta necesario tener metas de implementación y una entidad o autoridad a cargo para su correcta implementación.

### **Respecto del modelo de implementación de la LTD descrito en el capítulo 3, ¿tiene Ud. algún comentario?**

3.1(a) Utilizar ClaveÚnica asociada al número de RUN como factor de autenticación, puede ser un problema de seguridad, en la medida que este dato se conoce fácilmente, y se puede bloquear el acceso al usuario. También supone un problema de acceso para parte de los extranjeros, por el hecho de no tener RUN, o solo tener RUT provisorio.

Tener en cuenta la posibilidad de acceder a servicios del Estado de manera anónima, seudónima o confidencial, permitiendo la posibilidad de establecer perfiles no asociados al RUN, por un lado, y de mantener la confidencialidad respecto de terceros sobre la identidad del denunciante o solicitante en determinados procedimientos administrativos (casos detectados: denuncia de no cumplimiento de obligaciones de transparencia activa, denuncia confidencial de la ley N° 20.205, denuncia anónima ante Inspección del trabajo).

Debe evaluarse la posibilidad de que, a futuro, la utilización de ClaveÚnica como factor de autenticación incorpore un mecanismo distinto al RUN como username.

3.1(b) Resulta fundamental tener estándares y herramientas comunes, disponibilizados de manera central, para ir convergiendo con el tiempo en un estándar común que asegure condiciones mínimas de seguridad, calidad



interoperabilidad, etc, desincentivando la creación de plataformas nuevas por cada OAE.

3.1(c) Debe contemplarse el acceso compartimentalizado a la información en casos en que se traten datos sensibles (ej. procedimientos Ley 21.120, o datos sobre condenas), y realizar un levantamiento de información respecto a otros posibles casos en que sea necesario un control del acceso a los datos del usuario.

3.2(b) La carga de digitalizar documentos presentados en procedimientos administrativos en soporte no digital es de los OAE. Estos deberían procurar, en la medida de las posibilidades tecnológicas, de mejorar las condiciones de accesibilidad de estos al momento de su digitalización.

3.2(c) y (d) Se reiteran los problemas de seguridad asociados al RUN como autenticador equivalente a username.

3.2(e) Es imprescindible regular trazabilidad de accesos a la información, y compartimentalización de los datos, de modo que no se pueda acceder a todos los datos sobre una persona, salvo habilitación legal o consentimiento, dentro de las competencias del OAE. Asimismo, debe haber control de manera especial respecto del acceso a datos por parte de perfiles de administradores.

#### **Respecto de las normas técnicas señaladas en el capítulo 4, ¿tiene Ud. algún comentario?**

4.1 La autorización para tratamiento de datos sensibles, debe ser al menos expresa, clara, indicar la finalidad, y visible a todos los usuarios, evitando el uso exclusivo de enlaces a términos de uso, revocable, etc. 4.2 Deben contemplarse estándares de etiquetado de los documentos y expedientes, en razón de su carácter público, privado o reservado. Asimismo, debe poder identificarse y etiquetarse documentos y expedientes que contengan datos personales y datos sensibles. Esto, para cumplir de mejor manera con exigencias de la ley N° 19.628 y la ley N° 20.285.

4.3 La plataforma de autenticación es ClaveÚnica, la cual cuenta con problemas de seguridad identificados, como es el hecho de que el RUN funcione como username, lo cual es problemático en la medida que este dato es trivial de acceder, dada su calidad de dato de fuente accesible al público por el padrón electoral. Revisar posibilidad de sesiones anónimas, seudónimas o confidenciales para procedimientos de denuncia existentes, y para eventuales reformas legislativas en materia de denuncias de corrupción. Asimismo, revisar situación de extranjeros sin RUN o con RUT para extranjeros o provisorio.

4.4 Necesidad de estándares comunes de seguridad elevados respecto de plataformas particulares o existentes de cada órgano, además de incentivo a



migración a plataformas únicas. Obligación de reporte y gestión de incidentes conforme la Política nacional de ciberseguridad, el instructivo presidencial 08/2018 y las normas sectoriales pertinentes.

En cuanto a mecanismos de seguridad complementaria: balance entre seguridad y conveniencia. Evitar factores prácticos, pero poco seguros, como es el caso de las preguntas de seguridad. Evitar el uso de biometría como mecanismo de autenticación exclusivos y/o equivalentes a un username o contraseña, debiendo mantenerse en un rol complementario, así como evitar el uso de biometría de baja calidad como es el caso de reconocimiento de puntos en el rostro en 2D (usados en el caso de la app de ClaveÚnica).

Promover la implementación voluntaria en usuarios, y obligatoria a nivel de funcionarios (en casos de funcionarios con perfiles de alta relevancia en el OAE, o por su perfil de acceso a datos de usuarios) de tecnologías de 2FA.

4.5 La norma de calidad y funcionamiento debe ir asociada a accesibilidad universal de usuarios, conforme al art. 8 de la Ley N° 20.422.

4.6 Incorporar mecanismos de reporte y/o certificación de no disponibilidad, para evitar indefensión de usuarios.

### **Respecto del capítulo 5.1 sobre excepciones a la presentación de documentos electrónicos, ¿tiene Ud. algún comentario?**

Considerar expresamente la hipótesis de excluir de esta obligación a la persona con discapacidad que no tenga acceso garantizado a una plataforma electrónica del Estado por no haber sido diseñada conforme a las exigencias de accesibilidad. Podría incorporarse dentro de la causal genérica de “carecer de los medios tecnológicos, no tener acceso a medios electrónicos o actuar excepcionalmente a través de ellos”.

También deben considerarse los casos de personas que no pueden usar el RUN como factor de autenticación, como es el caso de migrantes que no han obtenido cédula de identidad para extranjeros, lo cual se ha solucionado a la fecha de manera ad hoc, a través de soluciones provisorias, como es el formulario F-4415 del Servicio de Impuestos Internos. La existencia de casos de personas sin RUN no puede implicar que sean dejadas fuera del acceso a las plataformas de la LTD, quedando como una posible excepción a la presentación de documentos electrónicos, debiendo resolverse a través de soluciones de identificación provisorias, o bien no utilizando el RUN como factor de autenticación (en cuanto username).



Respecto a la presentación por parte del interesado de copia digitalizada del documento en el expediente electrónico, se señala que el usuario será responsable de que los documentos cumplan con los criterios de autenticidad y conformidad con el original. No queda claro el alcance de dicha responsabilidad, si hace referencia a sanciones (en cuanto responsable por los documentos), o bien a que será carga del usuario verificar dichos criterios.

**Respecto del capítulo 5.2 sobre la forma de cotejar la autenticidad de documentos digitalizados, ¿tiene Ud. algún comentario?**

Hace falta mención a una reglamentación por parte del Estado de criterios uniformes de evaluación de estos estándares, de manera de evitar arbitrariedades en la evaluación de la autenticidad y conformidad de los documentos digitalizados por los usuarios, o de los documentos presentados de manera presencial ante los OAE.

**Respecto del capítulo 5.3 sobre casos en que no fuera materialmente posible digitalizar documentos, ¿tiene Ud. algún comentario?**

En casos en que no fuere materialmente posible digitalizar documentos, las exigencias de cantidad y formato deben ser interpretadas de la manera menos restrictiva para el usuario.

**Respecto del capítulo 5.4 sobre cobro por entregas de copias en papel, ¿tiene Ud. algún comentario?**

Interpretar de la manera más restrictiva posible la expresión “la copia solicitada se entregará, siempre que ello no importe un costo excesivo o un gasto no previsto”. En cuanto a costos directos de reproducción, si bien su valor se fijará por un acto administrativo de cada jefe de servicio, esta fijación no debe ser arbitraria. En cuanto a medios de pago, mantener la posibilidad de pago en efectivo en todo caso, para asegurar el acceso a la información a personas no bancarizadas o con poca alfabetización digital.

**Respecto del capítulo 5.5 sobre estándares de plataformas electrónicas, ¿tiene Ud. algún comentario?**

El formato de la consulta, a falta de reglamentación existente, da poca información sobre cómo se reglamentarán los estándares comunes para los OAE en la implementación de la LTD. Se plantea que los estándares y condiciones funcionarán como elementos mínimos para cada órgano, según las capacidades, recursos y necesidades de los mismos.



En cuanto a esto, pareciera ser mejor desde el punto de vista de la eficiencia operativa y presupuestaria, que además de existir estos estándares mínimos, se trabajará en torno a la centralización en el desarrollo de plataformas o soluciones. Así, además de la disponibilización de herramientas como ClaveÚnica o DocDigital por parte de la Unidad de Gobierno Digital, podría además impulsarse una centralización o convergencia en el desarrollo de plataformas por cada OAE.

Como se señala en el punto 6 sobre gradualidad, debe realizarse una evaluación de qué procedimientos y OAE son prioritarios en su relevancia para la ciudadanía, de manera de establecer prioridades en cuanto a sus estándares y a su implementación temprana.

Asimismo, y como también se señalará en el punto 6, resulta importante el establecimiento de alguna entidad encargada del control de la implementación, así como de metas institucionales de carácter transversal, para lo cual debe existir presupuesto asociado a los mismos. Esto, de manera que el cumplimiento de los estándares y condiciones no quede entregada solo a la capacidad y recursos de cada OAE, sino que exista algún encargado del seguimiento, que pueda impulsar la convergencia hacia estándares y condiciones comunes y elevados.

### **Respecto del capítulo 5.6 sobre condiciones de plataformas electrónicas, ¿tiene Ud. algún comentario?**

Si bien se señala que las recomendaciones OCDE establecen que hay que evitar que las personas deban administrar distintas claves de acceso, tiene que contemplarse al menos la posibilidad de poder establecer credenciales únicas, para casos de eventuales procedimientos anónimos, seudónimos o confidenciales.

Por otro lado, si bien el documento opta por un modelo de credenciales únicas, hay que tener en consideración que en la actualidad diversos OAE ya tienen implementados modelos de autenticación propios, utilizados de manera masiva, siendo el caso más emblemático la plataforma del SII. ¿Cómo se abordará la continuidad de estas plataformas en relación a la preferencia por el modelo de credenciales únicas?

### **Respecto del capítulo 5.7 sobre notificaciones electrónicas, ¿tiene Ud. algún comentario?**

No es factible dar una opinión concluyente respecto del modelo de notificaciones, toda vez que no queda claro su real alcance, ni sus aspectos operativos. Se debe tener en cuenta la disponibilidad de la plataforma y la posibilidad de constatar de manera objetiva la indisponibilidad de la misma, a



propósito de evitar indefensión de usuarios, en especial respecto del conteo de plazos.

Como comentario general a los puntos 5.1 a 5.7: se hubiera esperado tener la posibilidad de al menos observar o conocer los Reglamentos, además de los lineamientos generales que establece el texto de la consulta, para poder tener mayor claridad en cuanto a cómo se visualizan los aspectos operativos y del plan de trabajo. En efecto, la LTD y el texto de la consulta delegan muchos temas de interés a reglamentación de SEGPRES sin los cuales, es difícil opinar de manera concluyente.

Así, resulta esencial conocer cómo se regularán una serie de elementos, tales como:

- Formas de acreditar el encontrarse dentro de las circunstancias para actuar por medio de soporte de papel.
- Casos en que la Administración pueda excusarse de entregar copias en soporte de papel por razones de distraer indebidamente a los funcionarios del cumplimiento de sus labores habituales.
- Estándares que deberán cumplir las plataformas electrónicas del Estado.
- Forma de cotejar la autenticidad y conformidad de los documentos en soporte de papel y sus copias digitalizadas presentadas por los interesados.
- Casos en que no es materialmente posible integrar documentos a un expediente electrónico, por su naturaleza, formato o cantidad.
- Características y operatividad del Registro de Notificaciones del SRCEI, así como también las condiciones para la remisión, certificación y registro.
- Estándares técnicos y administrativos que deberá cumplir el archivo electrónico.
- Medios y procedimientos técnicos y administrativos que deben considerar la generación de microformas.

### **Respecto del capítulo 6 sobre gradualidad, ¿tiene Ud. algún comentario?**

Hace falta una evaluación respecto a qué OAE realizan trámites de mayor prioridad para los ciudadanos, a efectos de incluirlos en las primeras etapas de implementación. Esto, a través de un análisis que evalúe los trámites más utilizados en razón de su utilidad para la vida cotidiana de las personas, como pueden los casos del Registro Civil, FONASA, IPS, ChileAtiende, entre otros.

Además, resulta fundamental la existencia de un plan de implementación que considere la especificación de fechas en las cuales estén disponibles los reglamentos, normas técnicas, y las plataformas que la División de Gobierno Digital pondrá a disposición de los OAE.



Por otra parte, tratándose de una Ley de esta magnitud, que aborda materias de alto impacto y valor público, no es atendible que no se consideren aspectos presupuestarios respecto de los OAE que necesitarán recursos para el diseño, desarrollo, implementación y mantención de proyectos tecnológicos para poner en marcha los objetivos de la LTD.

En ese sentido, podría considerarse un plan que le dé factibilidad a la Ley, sea a través de una política de incentivos o bien mediante una meta de eficiencia institucional transversal.

Por último, resulta fundamental entregar a alguna entidad el monitoreo, seguimiento y control de la implementación de la LTD.