



**COMISIÓN DE GOBIERNO INTERIOR, NACIONALIDAD, CIUDADANÍA Y
REGIONALIZACIÓN
PERÍODO LEGISLATIVO 2018 – 2022
367ª LEGISLATURA**

ACTA DE LA SESIÓN N° 58, ORDINARIA, CELEBRADA EL MARTES 16 DE ABRIL DE 2019, DE 15.37 A 18.23 HORAS.

SUMARIO: La comisión se reunió con el objeto de tratar la siguiente tabla:

1) Continuar con la discusión general del proyecto de ley, de origen en mensaje y en segundo trámite constitucional, con urgencia calificada de “suma”, que modifica la ley que establece que establece las Bases de los Procedimientos Administrativos en materia de documentos electrónicos (Boletín N° 11.882-06). Vencimiento de la urgencia: 19 de abril.

2) Abordar la agenda de descentralización que impulsará el Gobierno.

I.- PRESIDENCIA

Presidió la sesión la diputada señora **Joanna Pérez**.

Actuó como abogado Secretario de la Comisión, el señor Juan Carlos Herrera; como abogada, la señora Carolina Aqueveque; y como secretaria ejecutiva, la señorita Marcela Requena.

II.- ASISTENCIA

Asistieron los diputados (as) integrantes de la Comisión, señores (as) **Bernardo Berger, Daniella Cicardini, Marcela Hernando, Andrés Longton, Karin Luck, Andrés Molina, Celso Morales, Andrea Parra, Catalina Pérez, Joanna Pérez (Presidenta), Raúl Saldívar y Renzo Trisotti**. Asistió además el diputado señor **Miguel Ángel Calisto**.

En relación al proyecto de ley considerado en primer lugar de la tabla, asistieron a exponer sus puntos de vista: a) El Presidente Nacional de la Confederación Nacional de Funcionarios Municipales de Chile (ASEMUCH), señor Ramón Chanqueo; b) El alcalde de Renca y Presidente de la Comisión de Gestión y Modernización Municipal / Nuevas Tecnologías de la Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM), señor Claudio Castro; y c) La asesora jurídica de la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH), señora Graciela Correa.

En este punto, en representación del Ejecutivo, asistieron el Jefe de la División de Gobierno Digital de la SEGPRES, señor Andrés Bustamante; y la coordinadora de la División Jurídica de la misma repartición, señora Constanza Onetto.

Respecto a la materia abordada en el segundo lugar de la tabla, asistió el Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo, señor Felipe Salaberry.

III.- ACTAS¹

El acta de la sesión 56ª ordinaria se dio por aprobada por no haber sido objeto de observaciones.

¹ Las actas de las sesiones de la comisión se encuentran disponibles en el siguiente link: https://www.camara.cl/trabajamos/comision_sesiones.aspx?prmID=414

El acta de la sesión 57^a ordinaria se puso a disposición de los señores (as) diputados (as).

IV.- CUENTA²

Se recibieron los siguientes documentos:

1.- Oficio N° 14.635 del Abogado Oficial Mayor de Secretaría, por el cual informa que la Sala aprobó en general el proyecto de ley que privilegia la cercanía al domicilio del elector de la asignación del local de votación (Boletín N° 12.426-06). Sin embargo, por haber sido objeto de una indicación, se remiten los antecedentes para que la Comisión de Gobierno Interior emita un segundo informe, de conformidad con lo establecido en el inciso cuarto del artículo 130 del reglamento de esta Corporación.

2.- Oficio de la Comisión de Mujeres y Equidad de Género, mediante el cual solicitan se informe el estado de tramitación y de cómo se está trabajando el proyecto de ley que modifica la ley N° 18.695, orgánica constitucional de Municipalidades, para propender a una denominación igualitaria en términos de género, de los bienes municipales o sujetos a sus administración (Boletín N° 12.455-06).

3.- Oficio N° 35 del Presidente del Comité de Evaluación de la Ley, por el cual solicita se informe respecto de las leyes de mayor interés en la Comisión, con el objeto de que sean analizadas en un futuro próximo por este departamento.

V.- VARIOS

Sobre la medida de expulsión materializada recientemente por el Gobierno en contra de 6 migrantes, no obstante encontrarse vigente una orden de no innovar emanada de la Corte de Apelaciones de Antofagasta

El **diputado señor Morales** recordó que en la sesión pasada fue analizado este tema en la Comisión, con la presencia del Subsecretario del Interior, en razón de las aprensiones manifestadas por algunos diputados sobre la forma en que se habrían materializado estas expulsiones, y principalmente, en razón del supuesto incumplimiento por parte del Ejecutivo de una orden de no innovar emanada de la Corte de Apelaciones de Antofagasta.

Al respecto, indicó que judicialmente ya se determinó que lo obrado por el Ejecutivo se encuentra totalmente ajustado a derecho, desestimándose la posible comisión del delito de desacato por la ejecución de la medida de expulsión. Para mayor claridad, entregó a la Secretaría de la Comisión copia de la resolución de la Corte Suprema³ donde se revoca la sentencia apelada, dictada por la Corte de Apelaciones de Antofagasta, en aquella parte que dispone remitir copia de los antecedentes al Ministerio Público ante la posible comisión del delito de desacato por la ejecución de la medida de expulsión, y en su lugar, se decide dejar sin efecto la remisión ordenada precedentemente.

² Los documentos de la cuenta se encuentran disponibles en el siguiente link: <https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=60776&prmTIPO=DOCUMENTOCUENTACOMISION>

³ Disponible en <https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=167314&prmTIPO=DOCUMENTOCOMISION>

Por otra parte, y en ese mismo tenor, el **diputado señor Molina** solicitó se oficie al INDH con el objeto que informe sobre el número total de recursos de amparo y de protección interpuestos en favor de extranjeros con órdenes de expulsión desde el año 2016 a la fecha, indicando la fecha de presentación de cada recurso, el número de rol de ingreso ante la Corte de Apelaciones respectiva, el número de representados en cada recurso, en cuántos de ellos se solicitó orden de no innovar para impedir la expulsión del extranjero en tanto se tramitaba la acción constitucional respectiva y, finalmente, en cuántos casos se solicitó orden de no innovar para impedir la expulsión del extranjero en el contexto de un operativo de expulsión. Así fue acordado.

VI.- ORDEN DEL DÍA

1) Continuar con la discusión general del proyecto de ley, de origen en mensaje y en segundo trámite constitucional, con urgencia calificada de “suma”, que modifica la ley que establece que establece las Bases de los Procedimientos Administrativos en materia de documentos electrónicos (Boletín N° 11.882-06)⁴. Vencimiento de la urgencia: 19 de abril.

Presidente Nacional de la Confederación Nacional de Funcionarios Municipales de Chile (ASEMUCH), señor Ramón Chanqueo

El invitado destacó que el proyecto de ley aborda un tema de gran relevancia, ya que los municipios disponen de una gran cantidad de documentación de los ciudadanos que se sirven de sus servicios.

Si bien coincidió en que es necesaria una modernización de los municipios y de la gestión pública, manifestó –sin embargo– su preocupación por la operatividad de los cambios que propone el proyecto de ley en el ámbito local. En efecto, afirmó que existen municipalidades con muchos recursos, pero otras bastante precarias para hacer frente a los desafíos que impone el proyecto. Por otra parte, hay muchos municipios que se encuentran alejados de los centros urbanos y presentan importantes dificultades de conectividad.

Otra aprensión planteada fue en materia de financiamiento, ya que la modernización que implica la gestión documental digital significa un gasto considerable, y si bien hay municipios que sí tendrán la capacidad de asumir estos compromisos, otros no podrán hacerlo. Agregó que actualmente, se ha calculado que alrededor de 200 municipios estarían gastando aproximadamente cien millones de pesos anuales en programas computacionales, lo que hace surgir la interrogante respecto de quién financiará la modernización que este proyecto de ley les impone.

Por otra parte, aseveró que el personal técnico de que disponen los municipios muchas veces no se encuentra capacitado para asumir estas responsabilidades. Hay también, por tanto, falencias en cuanto a los recursos humanos.

Finalmente, agradeció el espacio para exponer sus puntos de vista sobre el proyecto, esperando comprensión de parte del mundo parlamentario respecto de las aprensiones planteadas.

⁴ Proyecto de ley tratado anteriormente en la sesión N° 57, del 9 de abril de 2019.

* Cabe hacer presente que, aun cuando no formó parte de su presentación, el señor Chanqueo dejó a disposición de la Comisión un documento⁵ con las principales observaciones de ASEMUCH al texto del proyecto de ley.

Concluida la exposición del representante de ASEMUCH, el **diputado señor Morales** recordó que muchas leyes que imponen nuevas obligaciones a los municipios han sido aprobadas en el Congreso sin el debido financiamiento. Al respecto, consultó al invitado si han hecho una evaluación de los costos que la implementación del proyecto implica para las municipalidades. En segundo término, preguntó cuáles serían a su juicio las mayores debilidades del proyecto, teniendo en consideración las distintas categorías de municipios que existen en base a su ubicación geográfica, nivel de conectividad, etc. Por último, indagó sobre si los funcionarios municipales tienen la voluntad y disposición de avanzar en este proceso de modernización que, finalmente, se traducirá en un servicio más eficiente a la comunidad.

La **diputada señora Parra** coincidió con las aprensiones manifestadas por el representante de ASEMUCH, opinando que lo más lógico es que el Ejecutivo presente, previo a la tramitación de esta iniciativa, un diagnóstico respecto de la situación en la que se encuentra cada comuna para efectos de hacer frente a la gran modernización que ella plantea. A modo de ejemplo, señaló que en su distrito la conexión digital es la más baja de todo el país, destacando la comuna de Lumaco que no cuenta con más del 9% de su población conectada a internet. Se mostró partidaria de la tecnología, sin embargo, para la correcta implementación de un proyecto de ley de estas características, debe existir una inversión previa por parte del Estado. En la misma línea, aclaró que la idea no es entorpecer esta iniciativa, que es muy positiva en su espíritu, pero sí advertir sobre la necesidad de una implementación progresiva y gradual ajustada a la realidad de cada territorio.

Por otra parte, señaló que probablemente los índices de conectividad que se conocen a nivel país están concentrados en las zonas urbanas, y particularmente en la Región Metropolitana, lo que sigue dejando en una situación de desmedro a aquellas comunas que se encuentran ubicadas en el resto del país y sobretodo, las más pequeñas y alejadas.

La **diputada señora Pérez, Joanna (Presidenta)** propuso oficiar a la SEGPRES a fin de solicitarle el referido diagnóstico sobre el grado de conectividad y digitalización de cada comuna, lo que así fue acordado por la Comisión.

La **coordinadora de la División Jurídica de la SEGPRES, señora Constanza Onetto**, en relación al financiamiento de este proyecto de ley, señaló que es importante considerar que, tal como se establece en su informe financiero, parte del mismo se encuentra en actual ejecución por parte de la División de Gobierno Digital de la SEGPRES, y forma parte de los fondos otorgados por ley de presupuestos del año 2019.

⁵ Disponible en <https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=166854&prmTIPO=DOCUMENTOCOMISION>

El **Jefe de la División de Gobierno Digital de la SEGPRES, señor Andrés Bustamante**, reconoció que efectivamente el tema de conectividad en regiones es un problema que todavía se está abordando. Hoy día, el “top ten” de comunas con conectividad, de un 80% a un 59%, son la región de Magallanes, Antofagasta, Metropolitana, Tarapacá, Valparaíso, Aysén, Arica y Parinacota, Biobío, Atacama, Los Lagos, Coquimbo, La Araucanía, Los Ríos, O’Higgins, Maule y Ñuble. Pero en efecto, existen cerca de 200 comunas que tienen una conectividad de un nivel extremadamente bajo. Sin embargo, consideró importante aclarar que el proyecto de ley no solo contempla la digitalización de los trámites que realiza directamente el ciudadano, sino que también aborda la administración interna de los municipios y de la administración central, destacando que, en efecto, cuando existe una tramitación electrónica al interior de un servicio o municipio, se generan eficiencias importantes en materia de atención ciudadana.

Por otra parte, comentó que la División de Gobierno Digital de la SEGPRES cuenta con un presupuesto para el desarrollo de ciertas aplicaciones compartidas que se pueden entregar a los municipios. Agregó que hoy más de 50 municipios tienen convenio con la División que dirige en materia de firma electrónica avanzada; existe un proyecto que tiene que ver con cambio cultural, consistente en doce cursos de 18 a 24 horas para dos mil funcionarios municipales, con el objeto de entregarles certificación en habilidades digitales, reconociendo que efectivamente es otra de las falencias. Con el Ministerio de Vivienda se está trabajando el proyecto del “DOM en línea”; y se está trabajando también con 10 municipios lo relativo a la automatización de patentes y a la formalización de empresas en menor tiempo.

Efectivamente, reconoció que aún se debe cubrir una brecha importante, afirmando que la Subsecretaría de Telecomunicaciones está haciendo un esfuerzo importante por aumentar la conectividad. Hace aproximadamente 4 años atrás había alrededor de un 50% de penetración de internet en Chile, y hoy dicha cifra alcanza a un 77%. De ese porcentaje, el 82% de la conexión se materializa a través de teléfonos inteligentes, lo que supera todos los estándares de América, alcanzando incluso los estándares de la OCDE y la de los países europeos. Este aumento en cuanto a la penetración de internet ha sido sostenido en el tiempo, lo que sumado a la implementación gradual de esta ley en un lapso de 5 años, permite avizorar un panorama futuro donde la conectividad alcanzará aún mayores niveles.

Finalmente, reconoció que efectivamente la mayor conectividad se concentra en la Región Metropolitana y en las zonas urbanas. Sin embargo, el último estudio de la SUBTEL da cuenta de que la diferencia entre el acceso rural y el urbano no es tan significativa (80% versus 70%), pudiendo colegir que la tasa de aumento los próximos años será positiva.

La **diputada señora Cicardini** advirtió sobre los diversos problemas técnicos que pueden tener lugar a la hora de intentar dotar de conectividad a las localidades, sumado a otros inconvenientes, como por ejemplo, el hurto de las instalaciones dispuestas para asegurar dicha conectividad, cuestión que ocurrió en su distrito con las antenas celulares, en el marco de un trabajo conjunto con la SUBTEL para entregar mayor conectividad a los pescadores artesanales de la zona. Esto demuestra que

debe existir un trabajo muy estrecho con la SUBTEL para efectos de que este proyecto pueda aplicarse debidamente una vez que la ley esté en vigencia, pero sin abandonar la visión de realidad que requiere ser considerada en estas materias, aterrizando los planteamientos teóricos a los territorios.

Finalmente, el **representante de ASEMUCH** valoró la información entregada por el señor Bustamante, del Ejecutivo, en cuanto a la certificación de los funcionarios municipales en materia de habilidades digitales. Por otra parte, coincidió con la diputada señora Parra respecto a la necesidad de establecer un plan progresivo de implementación del proyecto, acorde con los avances en materia de conectividad a que pueda acceder la población. En esa línea, afirmó que los trabajadores municipales están de acuerdo con el espíritu del proyecto, ya que la necesidad de avanzar hacia la modernización y la tecnificación en base a las nuevas tecnologías de la información es innegable, pero debe pensarse no solo en los funcionarios públicos o municipales, sino también en los usuarios, respecto de los cuales existe la duda de si podrán acceder a una mayor conectividad en el corto o mediano plazo.

En materia de financiamiento, indicó que son muchas las dudas que les asisten, ya que no se tiene certeza si los recursos que se han dispuesto para implementar este proyecto cubrirán la totalidad de la demanda municipal necesaria para hacer frente al desafío que se les impone, tanto en materia de conectividad como de personal técnicamente calificado.

Alcalde de Renca y Presidente de la Comisión de Gestión y Modernización Municipal / Nuevas Tecnologías de la Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM), señor Claudio Castro

El invitado afirmó que desde la ACHM apoyan el espíritu de la iniciativa y comparten el sentido de urgencia. Es un tema de justicia y equidad: todos los ciudadanos deben poder tener una experiencia integrada, oportuna, resolutiva y transparente al tratar con el gobierno central y local, independiente de la comuna en que se encuentre.

Sin embargo, la materialización de este desafío en los municipios no es factible en base a lo considerado en el proyecto de ley. Apoyado en una presentación en PowerPoint⁶, argumentó que la realidad de los 345 municipios es muy diferente a la del gobierno central, es mucho más heterogénea y tiene problemas de condiciones necesarias para su implementación. La magnitud del esfuerzo necesario para poder digitalizar la totalidad de los trámites no está considerada. En efecto, el informe financiero no cuenta con un ítem de implementación en gobiernos locales. Y a modo de ejemplo, el propio gobierno ha planteado que llevará 3 tramites digitales a 90 municipios recién el 2021 (“DOM en línea”), lo que es complejo si se piensa que los municipios disponen de cientos de trámites para los usuarios. Por otra parte, señaló que el proyecto no plantea una priorización de sus obligaciones para los municipios, ya que de acuerdo a lo dispuesto en su articulado, dentro de 5 años todos sus trámites

⁶ Disponible en <https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=166966&prmTIPO=DOCUMENTOCOMISION>

deben estar digitalizados. Por ello, señaló que es indispensable que se consideren las condiciones necesarias para la implementación factible de este “mega proyecto”.

En otro orden, se refirió a un estudio encargado por la SEGPRES en el año 2015 sobre la madurez tecnológica de los municipios, el que arrojó los siguientes resultados:

Resumen de grupos de comunas según madurez tecnológica

Un estudio encargado por SEGPRES en 2015, diagnosticó la madurez tecnológica de los municipios. Se identificaron 4 factores clave de la madurez tecnológica, de los cuales solo 16 municipios tenían un nivel adecuado en todos los factores. Esos son los candidatos a lograr cumplir con las obligaciones del PDL

Cluster	Numero de comunas	Comunas tipo
1- Madurez tecnológica superior	16	La Florida, Las Condes, Valparaíso, San Antonio.
2- Madurez tecnológica en gestión y recursos humanos	46	Contulmo, Rauco, Chillan Viejo.
3- Madurez tecnológica en RRHH e infraestructura	78	La Serena, Pedro Aguirre Cerda y Vallenar.
4- Madurez tecnológica en RRHH	76	Cabildo, San Vicente, Curepto y San Javier.
5 – Madurez tecnológica inferior	69	San José de Maipo, María Pinto, Paredones y Salamanca.

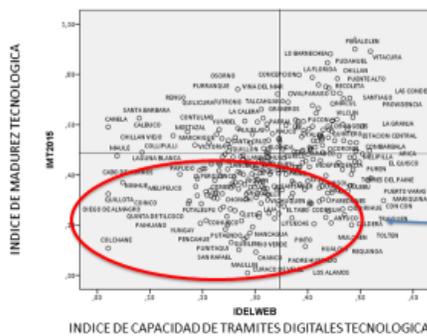
Fuente: ESTUDIO DE EVALUACIÓN DEL NIVEL DE DIGITALIZACIÓN EN MUNICIPIOS (Segpres, Junio 2015)

Recalcó que la mayoría de los municipios no cuenta ni siquiera con 5 trámites digitales, y que al menos hasta 2015, 223 municipios no se encontraban en condiciones de cumplir con las obligaciones que les impone este proyecto de ley, situación que no debe haber variado significativamente en los últimos 4 años.

Un proyecto que no considera las diferentes condiciones de un país desigual

ANÁLISIS DE CLUSTER	RECURSOS HUMANOS DEL ÁREA INFORMÁTICA	INFRAESTRUCTURA TECNOLÓGICA	GESTIÓN TECNOLÓGICA MUNICIPAL	SERVICIOS MUNICIPALES EN LÍNEA	NUMERO DE SERVICIOS EN LÍNEA	ÍNDICE DE MADUREZ TECNOLÓGICA 2015	NUMERO DE COMUNAS
1- Madurez Tecnológica superior	0,9111	0,7699	0,8222	0,6385	11	0,7788	16
2- Solo RRHH y Gestion	0,8056	0,5820	0,8029	0,3473		0,549	46
3- Solo RRHH e Infra	0,8044	0,5531	0,4877	0,3769	3,2	0,5179	78
4- Solo RRHH	0,8897	0,2417	0,252	0,0916	1,5	0,361	76
5- Madurez Tecnológica inferior	0,5411	0,2542	0,3846	0,0759	1,3	0,314	69
Sin información							59

Al 2015, 223 municipios no tienen condiciones para cumplir. Solo 16 podían abordar un proyecto de esta complejidad



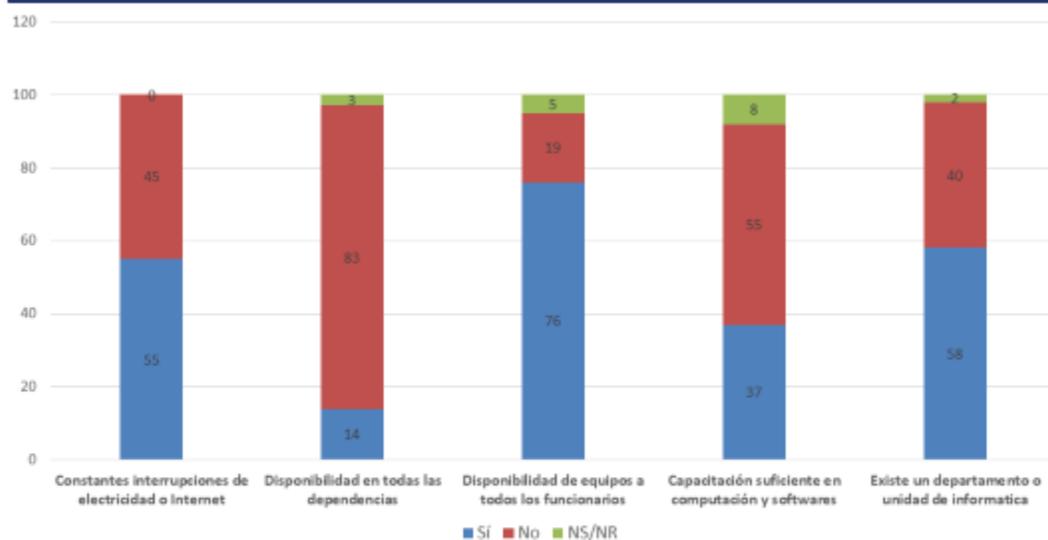
La mayoría de los municipios no tiene ni 5 trámites digitales

Muchos municipios no tienen capacidades para levantar trámites digitales

Fuente: ESTUDIO DE EVALUACIÓN DEL NIVEL DE DIGITALIZACIÓN EN MUNICIPIOS (Segpres, Junio 2015)

Además del referido antecedente (Estudio SEGPRES), señaló que el presente año la propia ACHM realizó una encuesta rápida, donde respondieron 90 municipios del país, y los resultados fueron los siguientes:

Una foto más actual: hicimos encuesta rápida que contestaron 90 municipios



Fuente: Encuesta elaborada por AChM 2019
Muestra de 90 municipalidades



www.achm.cl

Av. Libertador Bernardo O'Higgins N° 949 - piso 10, Santiago, Chile. Fono: (56) 2 5998 900
www.achm.cl - www.facebook.com/AChMChile - twitter: @AChMunicip - Email: capacitacion@achm.cl

Una foto más actual: hicimos encuesta rápida que contestaron 90 municipios

¿Cuales serían los principales trámites que se pueden realizar en línea o vía remota en su municipio?		
Trámite	Sí (%)	No (%)
Permiso de circulación	75	25
Solicitud de patentes	16	84
Horas atención de salud	15	85
Pago de multas	28	72
Pago derechos de aseo	25	75
Coordinación de horas para atención de asistencia social o RSH	7	93
Postulación a beneficios sociales	16	84
Obtención de copias de resolución y fallos de JPL	5	95
Tramitación de permisos de edificación DOM	7	93
Actualización de vigencia de directivas de OO.CC.	9	91
Solicitud de RSH	16	84
Permisos en ferias libres	11	89
Solicitud de audiencia con Alcalde o directores	22	78
Renovación de patentes de alcohol	9	91
Renovación de patentes comerciales	14	86
Pagos de permisos, arriendos y concesiones municipales	10	90
Certificado de Rentas	5	95
Certificado de vacunas al día de mascotas	3	97

Fuente: Encuesta elaborada por AChM 2019
Muestra de 90 municipalidades

Esta encuesta, afirmó, demuestra que los municipios están bastante alejados de contar con niveles óptimos de digitalización, y las que están más avanzadas son las que a su vez cuentan con mayores recursos, o donde existe un compromiso institucional de la autoridad respectiva en estas materias.

Por otra parte, si bien concordó en que esta modernización finalmente implicará un ahorro para el fisco, estimó como un error que los gastos que considera el informe financiero del proyecto de ley estén relacionados en gran medida con la instalación de infraestructura (internet, softwares, etc.). Esto porque la transformación digital en los

municipios es un proceso lento que requerirá tiempo y capacitación, e implicará gastos que no están contemplados en el proyecto de ley.

En razón de todo lo señalado, indicó que la propuesta desde la ACHM es la siguiente:

1.- Crear una estructura robusta de apoyo y acompañamiento que permita llevar adelante 345 proyectos de modernización, en todas las comunas de Chile. En este punto propuso la creación de unidades de apoyo, desde experiencias exitosas como el Programa de Modernización en Hacienda, o aumento de la escala/regionalización de Gobierno Digital de la SEGPRES.

2.- Asignar de recursos financieros para los 345 municipios.

3.- Especificar la gradualidad temporal y focalización en los trámites e interconexiones prioritarias para los municipios en los artículos transitorios (por ejemplo, todavía no hay integración entre consultorio y hospital, existiendo servicios de salud con áreas de tecnología). De lo contrario, cumplidos los 5 años que establece el proyecto, la mayoría de los municipios estará en incumplimiento de las obligaciones que éste les impone.

4.- Visibilizar una estrategia de mejora de infraestructura y tecnología en el informe financiero del proyecto, que permita asegurar la conectividad a internet a los servicios públicos en los 345 municipios y disponer de la infraestructura tecnológica necesaria. Asimismo, se requieren mejores sistemas de información para los municipios (ya que los carteles de proveedores los tienen capturados con tecnología obsoleta y, por otra parte, sería conveniente la provisión de sistemas mínimos desde nivel central más la obligatoriedad de interoperación entre los proveedores).

5.- Visibilizar, en el informe financiero, una estrategia de desarrollo de capital humano e incentivos para que profesionales capacitados en tecnologías de la información lleguen a todas las comunas. Con esto se busca evitar y mitigar efectos negativos en los funcionarios. Asimismo, propuso relevar a nivel directivo a la Unidad de Tecnologías de la Información, lo que podría materializarse en el contexto de los procesos de implementación de ley de plantas de los municipios.

En otra materia, ejemplificó con algunos trámites que se han intentado digitalizar en los municipios y los costos que ello implica, dando cuenta que los recursos que el gobierno contempló para este proyecto son muy inferiores a los que realmente se requieren.

A modo de ejemplo... costos de proyectos similares en los Municipios

A continuación, algunos ejemplos de los proyectos que de baja complejidad tecnológica (existen proveedores en el mercado, que han ejecutado proyectos idénticos en numerosos municipios), por lo que se puede estimar que los costos de proyectos más complejos e innovadores debieran ser iguales o superiores.

Proyecto	Beneficios esperados para el usuario	Costos asociados
Archivo y digitalización de papeles	Resolución y entrega de trámites más rápida (ejemplo: certificado de número en DOM).	Proyecto de digitalización de papeles en una unidad del municipio (200.000 imágenes): \$16.000.000 a proveedor (12,5 millones en digitalización, 3,5 millones en el costo de puesta en marcha del proyecto).
Toma de hora por teléfono/internet	Mayor comodidad y conveniencia, en especial para personas con movilidad reducida	Costo de servicio entregado por proveedor (número 800, difusión, configuración de plataforma, capacitación y acompañamiento en terreno) Costo puesta en marcha: 2 millones Costo operación mensual: 2,6 millones= 31,2 millones anuales.
Consultorios (CESFAM) sin papeles	Mejor calidad en la atención, Agendas digitales ordenadas, mejor disponibilidad de horas y fármacos, mejor experiencia de usuario	12 meses de implementación en 4 consultorios, 550 funcionarios usando el sistema Costo Total: 350 millones en inversión inicial, 130 millones anual en operación: Equipos de computación (270 millones) Licencias (30 USD mensual por usuario, aprox. 130 millones anual) Habilitación eléctrica y redes (aprox. 80 millones)
Costo de 2 profesionales del área de los proyectos en Tecnologías de Información	Gestión de proveedores y trabajo con el usuario interno para lograr la correcta implementación de los proyectos descritos	12 meses, \$1.850.000 bruto, 2 personas. \$44.000.000 anual

Para concluir, destacó que desde la ACHM valoran el proyecto de ley y el avance hacia la digitalización que éste plantea, pero al mismo tiempo, manifiestan la preocupación que les genera el hecho que no se considere la realidad municipal, lo que puede provocar que la implementación de esta ley –correcta en su espíritu– termine siendo “letra muerta”.

* Cabe hacer presente que, aun cuando no formó parte de su presentación, el representante de la ACHM dejó a disposición de los miembros de la Comisión un documento⁷ que da cuenta de otros temas relacionados al proyecto de ley pero que deben ser abordados en paralelo, y una minuta⁸ elaborada por la Unidad de Estudios de la asociación, relativa a la “Modernización de los Servicios Municipales”.

Terminada la exposición del representante de la ACHM, la **diputada señora Cicardini** reiteró la importancia de contar con información certera respecto de las reales posibilidades de conectividad que permitan materializar este proyecto de digitalización en todo Chile, proponiendo invitar a la SUBTEL a efectos de que ilustre a la Comisión sobre este tópico. Así fue acordado por la Comisión.

⁷ Disponible en <https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=166967&prmTIPO=DOCUMENTOCOMISION>

⁸ Disponible en <https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=166969&prmTIPO=DOCUMENTOCOMISION>

**Asesora jurídica de la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH),
señora Graciela Correa**

La invitada opinó que este proyecto de ley es una excelente noticia para las municipalidades, por el salto cualitativo y cuantitativo que éste propone respecto a la situación actual y su avance hacia una administración pública electrónica.

Apoyada en una presentación⁹ que dejó a disposición de los miembros de la Comisión, señaló que este tema no es nuevo, y que ha sido incluso recogido por la doctrina. Se refirió a los antecedentes jurídicos y administrativos respecto a la implementación de este proyecto de ley, esbozando primero un diagnóstico respecto de dónde estamos y hacia dónde vamos, esto es, la implementación del procedimiento administrativo electrónico en Chile, motivado por un cambio de paradigma y de cultura hacia lo electrónico, del que nos debemos hacer parte. Sin embargo, frente a la pregunta de si existe la posibilidad, hoy en día, de un procedimiento administrativo electrónico en Chile, aseveró que ello debe responderse desde diferentes enfoques, tanto de la existencia de una institucionalidad jurídica que lo autorice y legitime, como de la factibilidad técnica y operativa que lo sustente.

En cuanto al diagnóstico general, destacó lo siguiente:

1.- Necesidad urgente de contar con una tramitación ágil en las comunicaciones, a fin de poder dar respuesta a los requerimientos de los ciudadanos.

2.- Necesidad de adoptar medidas para asegurar el debido resguardo de la información ante posibilidades de alteración de registro electrónico. Esto es sumamente necesario al transmutar del paradigma del soporte papel al de soporte electrónico.

3.- Beneficio para ciudadanos y en comunicaciones intra-estado.

4.- Si bien el proyecto de ley involucra grandes costos y su financiamiento es algo que preocupa a la AMUCH, sí se reconoce que éste permitirá disminuir las brechas en infraestructura que han impedido llegar a los ciudadanos.

5.- En nuestra legislación existen antecedentes que dan cuenta de la utilización de soporte electrónico en leyes especiales (por ejemplo, la rendición de cuentas tratándose de la CGR; el DOM en línea; transparencia; compras públicas, lobby; Congreso Nacional; etc.).

En otro orden, señaló que la CGR ya ha definido tres condiciones habilitantes para dar aplicación a la ley de procedimientos administrativos:

1.- Que estemos frente a procedimientos regulados legalmente;

2.- Que la ley de procedimientos administrativos se aplique en materias no reguladas por un procedimiento administrativo especial (técnica normativa de la especialidad en materia administrativa); y

⁹ Disponible en <https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=167007&prmTIPO=DOCUMENTOCOMISION>

3.- Que la aplicación de la ley de procedimientos administrativos se adecue a la naturaleza del procedimiento administrativo especial que pretende integrar (técnica de la supletoriedad en materia administrativa).

En cuanto a la ley N° 19.880 (que establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado), indicó que su actual artículo 19 permite la realización del procedimiento administrativo a través de medios electrónicos. Este es el punto a partir del cual surgen los casos mencionados anteriormente de aplicación de tramitación electrónica en leyes especiales. Sin embargo, como la norma está planteada en términos facultativos, esto no ha podido aplicarse de manera obligatoria. En efecto, la CGR ha sostenido que “De lo estatuido en los preceptos recién transcritos y sin perjuicio de lo que pueda establecer una norma legal especial, se advierte que la ley N° 19.880 permite que los órganos de la Administración del Estado -entre ellos, los Ministerios- empleen medios electrónicos en la sustanciación de sus procedimientos, pero sin que se les imponga una obligación en tal sentido. Asimismo, de lo previsto en esa preceptiva de carácter general, se aprecia que corresponde a dichos servicios públicos determinar si utilizan medios electrónicos en sus procedimientos, para lo cual tendrán en cuenta los medios tecnológicos y presupuestarios de que dispongan.” (Dictamen N° 094022N16 CGR).

En otro orden, se refirió a algunas consideraciones particulares respecto del articulado del proyecto, señalando lo siguiente:

1.- El proyecto propone reemplazar el inciso tercero del artículo 9 de la ley N° 18.880 por el siguiente: “Toda comunicación entre órganos de la Administración que se practique en el marco del procedimiento se realizará por medios electrónicos, dejándose constancia del órgano requirente, el funcionario responsable que practica el requerimiento, destinatario, procedimiento a que corresponde, gestión que se encarga y el plazo establecido para su realización.”. En este punto, la invitada propuso contemplar que también se deje constancia de la fecha en que se encarga la gestión, justo antes del plazo.

2.- El proyecto propone reemplazar el artículo 46 de la ley N° 18.880, por uno referido a las notificaciones electrónicas. El inciso cuarto del nuevo artículo propuesto dispone que “Sin perjuicio de lo señalado en los incisos anteriores, se pondrá a disposición de los interesados una plataforma o sistema de consulta de los registros de las notificaciones que se hubieren realizado.”. Sobre este punto, advirtió la necesidad de adoptar las medidas necesarias para evitar que se difunda la información de manera pública y asegurar el debido resguardo de los datos de carácter personal que puedan incluso perjudicar derechos de terceros.

3.- El proyecto propone reemplazar el artículo 19 de la ley N° 18.880, por uno que regula el uso obligatorio de plataformas electrónicas. Su inciso tercero dispone que “La conservación de los expedientes electrónicos estará a cargo del órgano respectivo, el cual será el responsable de su integridad, disponibilidad y autenticidad.”. Sobre el punto, señaló que es relevante que no solo se establezca la responsabilidad del respectivo órgano, sino que además debiese establecerse la responsabilidad de un

funcionario en particular, tal como se ha hecho en el caso de la CGR y de la ley de compras públicas, por ejemplo.

Por último, a título de consideraciones finales, resumió lo señalado en los siguientes puntos:

1. Necesidad de adoptar medidas para asegurar el debido resguardo de la información.

2. Que se identifique un funcionario expresamente autorizado y responsable de la conservación de expedientes, tal como se ha oficiado en otro tipo de materias (Ejemplo: la CGR imparte instrucciones a las municipalidades sobre la preparación y presentación de los estados financieros municipales, y al término del ejercicio contable “cada entidad edilicia debe contar con un funcionario habilitado en esa responsabilidad”).

3. Necesidad de un adecuado sistema de autenticación de documentos. Sera responsabilidad de cada institución velar por su debido cumplimiento.

4. Especial consideración para que la ley no afecte datos personales.

5. Revisados los antecedentes, es claro y evidente que en este proyecto de ley no se puede hacer expresa indicación a un órgano específico. Y en el caso de las municipalidades, cabe preguntarse quién será el ministro de fe que se cerciore que se haya emitido el documento y que su contenido se corresponda.

6. Al momento de ser fiscalizados por la CGR, surge la interrogante si dicha fiscalización se realizará en base a la documentación en papel o a la electrónica.

7. El procedimiento administrativo debe respetar la regulación de leyes especiales.

8.- Sería conveniente oficiar al Ejecutivo para que informe respecto del financiamiento de que se dispone para la puesta en marcha de este proyecto de ley en los municipios, principalmente en relación con la instalación de plataformas electrónicas y softwares, lo que adquiere relevancia al establecerse la digitalización como obligatoria.

Concluida la intervención de la representante de AMUCH, la **diputada señora Pérez, Joanna (Presidenta)** consultó al Ejecutivo por los principios orientadores del proyecto, como por ejemplo: igualdad, seguridad, accesibilidad, transitoriedad, capacitación, etc. Por otra parte, propuso solicitar a la BCN un estudio sobre legislación comparada en materia de digitalización de procedimientos administrativos, teniendo en cuenta especialmente el caso de España. Así fue acordado por la Comisión.

El **diputado señor Longton** valoró la claridad de la realidad municipal plasmada en la presentación del alcalde Claudio Castro, representante de la ACHM. Respecto de la presentación de AMUCH, precisó que el proyecto de ley establece que éste tendrá aplicación para todos los procedimientos administrativos, no solo los establecidos en la ley de bases, por tanto, se entiende que también rige para los procedimientos

especiales. Por otra parte, señaló que en el caso de los municipios, los que cumplen la función de ministros de fe son los secretarios municipales, por lo que debiese asumirse que ellos desempeñarán tal rol en el caso de las obligaciones que impone este proyecto. En todo caso, solicitó al Ejecutivo aclarar ambos temas. Por último, consultó si las Fuerzas de Orden y Seguridad también están contempladas en esta iniciativa.

La **coordinadora de la División Jurídica de la SEGPRES, señora Constanza Onetto**, agradeció las presentaciones, por representar de buena manera las preocupaciones del mundo municipal. Por otra parte, reiteró que este proyecto de ley constituye un gran desafío cuyo objetivo es uniformar la aplicación del soporte electrónico en la administración. Compartió la preocupación por los temas prácticos que tienen que ver con la conectividad, el trabajo conjunto con la SUBTEL y con los distintos servicios y municipios. Sobre lo último, comentó que ya se está avanzando a través de la División de Gobierno Digital de la SEGPRES. Respecto a la gradualidad y la priorización de las obligaciones, recordó que el proyecto establece en el artículo segundo transitorio que en el plazo de un año contado desde la publicación de la ley, deben dictarse los decretos con fuerza de ley que así lo regulen, en base a un trabajo previo que ya se está realizando para identificar los trámites, procedimientos y servicios que estarán sujetos a esa priorización.

Finalmente, reiteró la disposición del Ejecutivo para introducir todas aquellas mejoras que se estimen necesarias para precisar el articulado, y respondiendo la interrogante de la señora Presidenta, señaló que a solicitud de la Comisión de Gobierno Interior del Senado, se incorporó al proyecto un artículo 16 bis que regula precisamente los principios generales relativos al soporte electrónico.

2) Abordar la agenda de descentralización que impulsará el Gobierno.

El **Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo, señor Felipe Salaberry**, expuso ante la Comisión una presentación en PowerPoint¹⁰, donde se refirió principalmente a la futura primera elección de gobernadores regionales, al estado de avance respecto del traspaso de competencias a los gobiernos regionales y a otras importantes materias contenidas en la ley N° 21.074, de fortalecimiento de la regionalización del país, tal como la elaboración de los reglamentos necesarios para su implementación.

En primer lugar, destacó los principales contenidos de la ley N° 21.074. Luego, entregó antecedentes respecto del estado de avance de los siete reglamentos que dispone la ley para su implementación. A continuación, explicó la nueva estructura que estará vigente a partir de 2021 (y en régimen a partir de 2022), distinguiendo las atribuciones tanto del gobernador regional como del delegado presidencial.

Se refirió también al período de transición que requiere una modificación de esta naturaleza, el que está regulado en el artículo quinto transitorio de la ley, identificando las quince competencias que se transfieren en este marco, desde los Ministerios de Vivienda y Urbanismo, Transportes y Telecomunicaciones y Obras Públicas, y desde la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), del Servicio de Cooperación

¹⁰ Disponible en <https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=167008&prmTIPO=DOCUMENTOCOMISION>

Técnica (SERCOTEC) y del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), a los gobiernos regionales. Asimismo, destacó el trabajo transversal que se ha sostenido con los parlamentarios en torno al proceso de descentralización que se está llevando a cabo por parte del Ejecutivo.

Los **señores (as) diputados (as)** realizaron diversas reflexiones y consultas sobre el tema analizado, principalmente en torno a las mesas de trabajo que se han constituido para abordar estas materias, el financiamiento regional (FNDR y FCM), la implementación de las distintas divisiones del gobierno regional que establece la ley N° 21.074, la eventual duplicidad de funciones que puede producirse en el marco de esta nueva estructura organizacional, los criterios aplicados en materia de traspaso de competencias y su implementación, el sistema que operará para el nombramiento de los directores de servicio, y en general, sobre las debilidades que presenta la referida ley y cómo enfrentarlas, entre otros aspectos.

Finalmente, el **señor Subsecretario de Desarrollo Regional** dio respuesta a cada una de las interrogantes de los parlamentarios, enfatizando en el trabajo colaborativo que se requiere desarrollar para levantar en conjunto aquella información relevante que permita corregir los aspectos deficientes de esta legislación recientemente aprobada.

Se deja constancia que el debate en su integridad, se encuentra contenido en el registro audiovisual de esta sesión.

VII.- ACUERDOS¹¹

1.- Despachar los siguientes oficios:

a) A la Directora del INDH, con el objeto que se sirva informar en relación con el número total de recursos de amparo y de protección interpuestos en favor de extranjeros con órdenes de expulsión desde el año 2016 a la fecha, indicando la fecha de presentación de cada recurso, el número de rol de ingreso ante la Corte de Apelaciones respectiva, el número de representados en cada recurso, en cuántos de ellos se solicitó orden de no innovar para impedir la expulsión del extranjero en tanto se tramitaba la acción constitucional respectiva y, finalmente, en cuántos casos se solicitó orden de no innovar para impedir la expulsión del extranjero en el contexto de un operativo de expulsión (Oficio N° 160, del 17 de abril de 2019).

b) A la BCN, con el objeto de solicitarle, en el contexto de la tramitación del proyecto de ley que modifica la ley que establece las Bases de los Procedimientos Administrativos en materia de documentos electrónicos (Boletín N°11.882-06), disponga la elaboración de un estudio sobre legislación comparada en materia de digitalización de procedimientos administrativos, teniendo en cuenta especialmente el caso de España (Oficio N° 161, del 17 de abril de 2019).

c) Al Ministro SEGPRES, con el objeto de solicitarle se sirva remitir un informe sobre el estado de avance en cada comuna del país, respecto de su nivel de conectividad y digitalización, de modo de hacer aplicable el proyecto del Ejecutivo que

¹¹ Los oficios despachados por acuerdo de la Comisión, y sus respuestas, se encuentran disponibles en el siguiente link: https://www.camara.cl/trabajamos/comision_oficios.aspx?prmID=414

modifica la ley que establece las Bases de los Procedimientos Administrativos en materia de documentos electrónicos (Boletín N° 11.882-06). Oficio N° 162, del 17 de abril de 2019.

2.- Invitar a la sesión del próximo martes 23 de abril, a propósito del proyecto de ley que modifica la ley que establece que establece las Bases de los Procedimientos Administrativos en materia de documentos electrónicos (Boletín N° 11.882-06), a los representantes de la Unión de Funcionarios Municipales de Chile (UFEMUCH), al Director Nacional del Instituto de Previsión Social (IPS) y a la Subsecretaría de Telecomunicaciones.

3.- Prorrogar el término de la sesión hasta que el Subsecretario de Desarrollo Regional concluya con las respuestas a las consultas planteadas (lo que en los hechos, se tradujo en un prórroga de 23 minutos).

El debate habido en esta sesión, queda archivado en un registro de audio digital, conforme a lo dispuesto en el artículo 256 del Reglamento. Asimismo, se encuentra contenido en el registro audiovisual¹² de la misma.



JUAN CARLOS HERRERA INFANTE
Abogado Secretario de la Comisión

¹²<http://www.democraciaenvivo.cl/player.aspx?STREAMING=streaming.camara.cl:1935/democraciaenvivo&VODFILE=SES058-414-20190416.mp4>