

779

ORD. N°

ANT. : Oficio N°78319, de 16/08/2024, del Prosecretario accidental de la Cámara de Diputadas y Diputados.

REF. : ID SISID (interno) 1022669.-
Folio (interno) 22840.24.-

MAT. : Informa sobre los motivos para la realización de un trato directo para la creación de la plataforma del Plan Nacional de Búsqueda de Verdad y Justicia, indicando los fundamentos para la división del proyecto en dos fases, y acerca de la eventual existencia de procedimientos disciplinarios administrativos; todo al tenor de la presentación de las diputadas María Candelaria Acevedo Sáez, Nathalie Castillo Rojas, Carmen Hertz Cádiz, y Lorena Pizarro Sierra, y el diputado Matías Ramírez Pascal.

ADJ. : Los que se indican en el numeral X, al final de esta presentación.

SANTIAGO,

30 SEP 2024

DE: **LUIS CORDERO VEGA**
MINISTRO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

A: **SEÑOR JUAN PABLO GALLEGUILLOS JARA**
PROSECRETARIO ACCIDENTAL DE LA CÁMARA DE DIPUTADAS Y DIPUTADOS

Junto con saludar cordialmente, paso a referirme a su requerimiento contenido en el oficio N°78319, de 16/08/2024, del antecedente, en que solicita informar al tenor de la presentación de las diputadas María Candelaria Acevedo Sáez, Nathalie Castillo Rojas, Carmen Hertz Cádiz, y Lorena Pizarro Sierra, y el diputado Matías Ramírez Pascal, referida a los motivos para la realización de un trato directo para la creación de la plataforma del Plan Nacional de Búsqueda de Verdad y Justicia, indicando los fundamentos para la división del proyecto en dos fases, y acerca de la eventual existencia de procedimientos disciplinarios administrativos originados por la situación descrita.

En el precitado Oficio N°78319/2024 se incluye el requerimiento de las mencionadas diputadas Acevedo, Castillo, Hertz y Pizarro, y el diputado Ramírez, quienes señalan que han tomado conocimiento respecto de que "mediante una decisión de autoridad, se optó por realizar un trato directo para el desarrollo de dicha plataforma por un monto de \$619.000.000 a la empresa Unholster", añadiendo que "*Resulta evidente, dada la naturaleza del Plan de Búsqueda, que se debía realizar un proceso transparente de licitación que permitiera la creación de la plataforma*".

Finalizan dicha presentación expresando:

"*En este orden de ideas, venimos en solicitar informe sobre:*

1.- Se indique los motivos de la autoridad para decidir la realización de un trato directo para la creación de la ,plataforma enmarcada dentro del Plan de Búsqueda.

II.- Se expresen cuales fueron los fundamentos que tuvo la autoridad para dividir el anteproyecto del proyecto de plataforma del Plan de Búsqueda.

III.- Se remitan, si existen, las investigaciones sumarias o sumarios administrativos iniciados por la decisión de efectuar un trato directo en esta materia"

Respecto de los puntos señalados, me permito informar lo siguiente:

I.- EL PLAN NACIONAL DE BÚSQUEDA Y LA NECESIDAD DE UNA PLATAFORMA DIGITAL

Desde sus inicios, el entonces Plan Nacional de Búsqueda (PNB), hoy Plan Nacional de Búsqueda de Verdad y Justicia, ha tenido por objetivo esclarecer las circunstancias de desaparición y/o muerte de las personas víctimas de desaparición forzada. Dentro de sus actividades se encuentran, la identificación, digitalización, reunión, análisis, cruce y puesta en acceso de una gran cantidad de documentación de interés para la determinación de las trayectorias de desaparición.

Debido a la magnitud y envergadura de este trabajo, que incluye la digitalización de materiales de diversos orígenes y formatos, y muy distintos estados de preservación, se llegó a la conclusión de que era imprescindible utilizar un software especializado y preciso, que pudiese responder a dichas necesidades.

De hecho, los antecedentes disponibles para ser incorporados a las bases de datos están constituidos por elementos escritos, gráficos, de audio y video, en poder de servicios y entidades públicas, instituciones autónomas y religiosas, agrupaciones de familiares, universidades, fundaciones y asociaciones; lo que obliga a garantizar un trato cuidadoso de los materiales, pues esta base documental presenta estados de conservación muy variados, incluyendo situaciones que obligan a realizar procesos de preparación, recuperación y restauración previos a su procesamiento, pues están afectados por procesos de deterioro por el paso del tiempo y la acción de elementos como la humedad y otros factores.

Lo anterior, especialmente en lo que respecta a los antecedentes producidos durante la actuación de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación (Comisión Rettig), la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación creada por la ley N°19.123, la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura (Comisión Valech), y la Comisión Asesora para la Calificación de Detenidos Desaparecidos, Ejecutados Políticos y Víctimas de Prisión Política y Tortura (Comisión Valech II); y aquellos archivos históricos de enorme valor, como los mantenidos por la Fundación de Documentación y Archivo Vicaría de la Solidaridad (FUNVISOL), y por la Fundación de Ayuda Social de las Iglesias Cristianas (FASIC).

Por lo mismo, se evaluó la posibilidad de utilizar el software *Angelus*, de origen mexicano, de propiedad del Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías (Conahcyt) de dicho país, y que está basado en tres módulos principales (repositorio, anotador, y módulo de consulta), pero este se desechó al constatar que su poblamiento (incorporación de información) en el módulo "anotador", requería de la captura de datos mediante formularios que debían ser completados por personal humano (más de 5 millones de fojas, solo en lo que respecta al material escrito proveniente de las causas judiciales, algunas de ellas deterioradas por el paso del tiempo y la acción de los elementos), sin que existiese, como en el diseño de la plataforma del Plan Nacional de Búsqueda de Verdad y Justicia, una captura automatizada basada en la digitalización de textos e imágenes, mediante el uso de algoritmos de reconocimiento de caracteres e interpretación de fotografías, ilustraciones y similares, además de incluir la posibilidad de llevar audio a texto, y procesar grabaciones y videos de modo de incorporarlos y caracterizarlos en la plataforma.

También se exploró la posibilidad de colaborar con Instituto Milenio Fundamento de Datos, vinculado a la Pontificia Universidad Católica de Chile, que se dedica a la recopilación, integración y modelamiento de datos sobre problemas sociales en Chile. Sin embargo, y reconociendo lo valioso que es el esfuerzo realizado por este Instituto, y que existieron colaboraciones en una etapa temprana del proyecto, esta alternativa no se estimó conveniente, puesto que:

- a) Esta posibilidad de colaboración estaba orientada a optimizar el uso de las bases de datos ya existentes, y no al desarrollo de una plataforma digital que incluyese módulos y herramientas que permitiesen no solo optimizar las mismas, sino que, además, estuviesen diseñadas para incorporar grandes cantidades de información (big data) de diversas fuentes estatales y privadas (Servicio Médico Legal, Servicio del Registro Civil e Identificación, Policía de Investigaciones, Poder Judicial, Agrupaciones de

Familiares, Fundaciones y Asociaciones de derechos humanos, organizaciones políticas, sindicales, etc.); y procesarla con algoritmos predictivos que diesen luz sobre trayectorias y posibles ubicaciones de las víctimas de desaparición forzada.

- b) Esta colaboración, de haberse concretado, implicaba transferencias de recursos que no resultaban posibles de comprometer presupuestariamente en ese momento sin utilizar los procedimientos de la denominada Ley de Compras Públicas (ley N°19.886).
- c) Tampoco existía consenso en cuanto a los tiempos y urgencias que, al menos para este ministerio, estaban intrínsecamente asociadas a esta tarea, en el marco de la priorización de objetivos que enfrentaba la Administración con la puesta en marcha del Plan.
- d) Finalmente, es del caso hacer presente que esta institución no participó en la licitación pública del año 2023.

En definitiva, ninguna de las alternativas analizadas reunía las características que se estimaban básicas en relación con la plataforma del Plan Nacional de Búsqueda, y resultaba más conveniente al interés institucional, y el debido y oportuno cumplimiento de los objetivos del PNB, el utilizar los mecanismos de la Ley de Compras Públicas para avanzar en el proyecto.

II.- FASES DEL PROYECTO

Luego de concluido el análisis de las alternativas existentes para la implementación de la plataforma, se decidió implementar el proyecto a través de los mecanismos disponibles en la Ley de Compras Públicas y su Reglamento.

Sin embargo, resultaba claro que no era posible licitar el proyecto por completo y de una sola vez, ya que al tratarse de una experiencia para lo cual no había precedentes, era necesario precisar cuáles podían ser, en el estado de avance tecnológico actual, las características técnicas óptimas de una plataforma como la que se requería, lo que consecuentemente iba a permitir establecer el costo referencial del proyecto como un todo.

Atendido lo anterior, resultaba del todo lógico dividir en dos fases la implementación del proyecto, puesto que, como se ha señalado, solo luego de contar con el prediseño de la plataforma se conocerían las potenciales capacidades y funcionalidades base de la misma; y recién en ese momento podrían definirse las características de lo que se necesitaba contratar, toda vez que no existía un referente anterior que permitiese anticiparlas al tratarse de un esfuerzo que, por primera vez, y dados los avances en inteligencia artificial y administración de *big data*, y la existencia de nuevas tecnologías predictivas, permitían la posibilidad real de construir una solución informática viable y con las propiedades ya expuestas. En otras palabras, no se podía saber qué es lo que se podía desarrollar (y, por ende, contratar y pagar), sin previamente tener un prediseño acabado de la plataforma en sí.

En conclusión, y luego de haber explorado y analizado otras alternativas, se estimó que resultaba necesario contratar el prediseño de una solución informática distinta a las existentes, adaptada precisamente a los requerimientos específicos de las funciones y tareas del Plan Nacional de Búsqueda, los que incluían, entre otros, los establecidos en las bases de licitación:

- a) Generar un levantamiento de la información que será proporcionada por las diversas entidades públicas y privadas a través de tecnologías propuestas, y coordinada con la Unidad del Programa de Derechos Humanos.
- b) Generar relaciones entre la información recopilada de las diversas entidades a través de tecnologías propuestas.
- c) Catálogo de oportunidades para la plataforma.
- d) Priorizar oportunidades para el denominado *Minimum Viable Product* o MVP.

- e) Definir el Producto Mínimo Viable (*Minimum Viable Product* o MVP), es decir el conjunto de funcionalidades para tener una primera versión de la plataforma que se pretende disponer con el anteproyecto.
- f) Establecer un calendario de trabajo con plazos y recursos estimados.
- g) Diseñar e implementar una plataforma web de visualización de datos con la trayectoria de las víctimas de desaparición forzada a manos de los agentes del Estado, que sea de acceso público y que dé cuenta de los avances de la búsqueda en tiempo real.
- h) Contener mecanismos de seguridad de identificación que proporcionen confiabilidad y por sobre todo seguridad de la información.
- i) Hacer una doble autenticación, validando que usuario se encuentre registrado en plataforma, en registro interno.
- j) Contar con un módulo de administrador de usuarios, donde se podrán crear y asignar diferentes tipos de perfiles.
- k) Contar con módulo de auditoría, el cual debe contar con historial completo de búsqueda, usuario relacionado a búsqueda, cantidad de veces utilizado por diferentes filtros, y otros.
- l) Crear Módulo que muestre los usuarios en línea.
- m) Capacidad para que la información digitalizada, sea convertida a OCR (*Optical Character Recognition* o Reconocimiento Óptico de Caracteres) a través de tecnologías propuestas de última generación, debiendo quedar información óptima para su utilización.
- n) Al buscar por un nombre, plataforma deberá realizar una búsqueda de información, con su trazabilidad y con la máxima cantidad posible de información.
- o) Estandarizar su contenido y por lo tanto guardar tanto la información recibida como la información estandarizada.
- p) Plataforma deberá permitir descargar información y búsqueda asociada, en un formato propuesto, el cual posteriormente se podrá imprimir.
- q) Construir consultas o reportes en forma rápida y amigable.
- r) Contener una base de datos diseñada y organizada conceptualmente para establecer relaciones entre entidades, lugares y hechos, con miras a construir trayectorias de personas.
- s) Base de datos debe encontrarse vinculada a repositorio digital, pudiendo hacer trazabilidad desde el dato hacia la fuente.
- t) Deberá contar con un sistema de apoyo para analistas, con tecnología propuesta, que facilite la identificación de información útil para fines determinados contenida en documentos digitalizados con OCR contenidos en repositorio digital.
- u) Plataforma debe contener interfaces para control de gestión interna, registro de actuaciones, generación de indicadores, reportabilidad de avance, etc.

Además, y siempre siguiendo las bases técnicas de la licitación, debía contar con las siguientes características técnicas:

- a. Fuentes de datos: descripción detallada de todas las fuentes de datos (incluyendo estado actual), privadas y públicas, que se incorporarán en esta plataforma. Además de las relaciones entre tablas.
- b. Integraciones: determinar y especificar técnicamente las integraciones que esta plataforma deberá tener con servicios y fuentes públicas.
- c. Funcionalidades: determinar y especificar técnicamente las funcionalidades que esta plataforma debería soportar para cada uno de los usuarios de la plataforma.

- d. Tipos de usuarios: definición preliminar de los perfiles y privilegios de los potenciales usuarios que deberían interactuar con esta plataforma.
- e. Arquitectura: elaborar y documentar el diseño de la arquitectura tecnológica de la plataforma y evaluar escenarios en donde se debería albergar. Se debe considerar adicionalmente el diseño de arquitectura e infraestructura mínima para la Etapa 1.
- f. Maquetas: documentación de diseño de maquetas de la plataforma considerando las interfaces que se definan como prioritarias por parte de la Subsecretaría de derechos Humanos, además esta debe ser amigable con el usuario.
- g. Implementación de la plataforma, la cual tendrá que buscar y relacionar entre toda la información recopilada de las distintas entidades.
- h. Plataforma deberá contar con una propuesta de manual de uso para el administrador y otro para los potenciales usuarios, de todas sus funcionalidades, las cuales serán amigables en su uso.

En resumen, el software y la plataforma debían reunir las siguientes funcionalidades mínimas:

- i) Capacidad de digitalización y carga potencial de millones de documentos, de las más diversas fuentes y en estados de conservación muy disímiles, los que debían ser previamente convertidos a formatos de audio, video y texto que permitiesen su procesamiento, manteniendo la fidelidad de los datos de origen.
- ii) El consecuente manejo eficiente de bases de datos de gran magnitud, a través de repositorios, motores y algoritmos especialmente adaptados a las exigencias de una tarea inédita, y que permitiese avanzar eficazmente en la definición de las trayectorias asociadas a los desplazamientos de personas detenidas desaparecidas o ejecutadas no encontradas, a partir de datos conocidos y con la capacidad de entregar, a partir de datos conocidos, probabilidad de trayectorias y ubicación final.
- iii) Capacidad de definición de hipótesis que permitiesen avanzar en las gestiones judiciales y las búsquedas administrativas de los restos de personas detenidas desaparecidas o ejecutadas no encontradas.
- iv) Capacidad para generar estándares, protocolos, tecnologías y mecanismos que permitiesen la interoperabilidad y flujo de datos con los diversos sistemas que existen en los organismos y servicios que tienen antecedentes que pueden resultar de utilidad, como el Poder Judicial, Servicio Médico Legal, el Servicio del Registro Civil e Identificación, Policía de Investigaciones y otros similares, de modo de contar, por primera vez, con la capacidad automatizada de procesar y analizar, en un solo sistema, toda la información disponible.
- v) Flexibilidad en el diseño, que permitiese, con una sola inversión, lograr un sistema robusto y que permitiese su adaptación a los requerimientos de otros servicios de la Administración del Estado, para que estos pudiesen, luego de la transferencia del código fuente de la plataforma (obviamente, sin las bases de datos vinculadas), utilizar esta solución informática para sus propias tareas. Es importante recalcar en este punto, que todos los productos, entregables, soluciones y desarrollos de esta implementación de la plataforma serán finalmente de propiedad del Estado de Chile.
- vi) Sus desarrollos y soluciones debían estar elaborados sobre la base de software libre o sin licencia comercial, de modo que dichos desarrollos y soluciones fueran propiedad del Fisco, y su eventual traspaso a otros servicios públicos pudiese ser a "costo cero".

Por último, se llegó al convencimiento de que un desarrollo adquirido a través de la Ley de Compras Públicas y su reglamento presentaba la ventaja de contar con herramientas de gestión que no habría sido posible utilizar en el caso de convenios con universidades u otros organismos nacionales que no fueran parte de la Administración, o incluso internacionales que se rigen por otro marco normativo.

De este modo, el año 2023 se realizó el proceso de licitación del anteproyecto como una primera fase, teniendo presente que el año 2024 debía implementarse la plataforma en la segunda fase prevista.

III.- LICITACIÓN PÚBLICA PARA EL ANTEPROYECTO

Por lo anterior, mediante resolución exenta N°196, de 2023 (que se adjunta), se llamó a licitación pública bajo la ID 957865-4-LP23, a través del portal www.mercadopublico.cl, para la contratación de la PROPUESTA ANTEPROYECTO PARA PLATAFORMA DEL PLAN NACIONAL DE BÚSQUEDA, hoy PLAN NACIONAL DE BÚSQUEDA DE VERDAD Y JUSTICIA; y por resolución exenta N°241, de 2023 (que se adjunta), y como resultado del proceso de evaluación asociado a dicho llamado, resultó adjudicado el proveedor UNHOLSTER.S.A., RUT 76.104.664-0, por haber obtenido su oferta un puntaje de 89,44 puntos ponderados porcentuales luego de la evaluación realizada conforme con lo dispuesto en el Número 12. CRITERIOS DE EVALUACIÓN, Número 13. INCLUSIÓN (Integración de Trabajadores/as con Discapacidad), y Número 14. EVALUACIÓN OFERTA ECONÓMICA, de las bases de licitación.

Luego, con fecha 21 de agosto de 2023 se suscribió contrato para la adquisición de la propuesta de anteproyecto para el diseño de la plataforma del entonces Plan Nacional de Búsqueda, hoy Plan Nacional de Búsqueda de Verdad y Justicia, para la Subsecretaría de Derechos Humanos, consistente en el diseño de una plataforma web de visualización de datos con la trayectoria de las víctimas de desaparición forzada a manos de los agentes del Estado, con acceso interno y público diferenciado, y que diera cuenta de los avances de la búsqueda en tiempo real; descripción inicial que, gracias al trabajo de diseño del proveedor, avanzó hacia una plataforma como la que se encuentra en implementación al día de hoy, incluso más ambiciosa y robusta que la imaginada en un principio, lo que no habría sido posible sin esta etapa previa de definiciones. Este contrato fue aprobado mediante resolución exenta N°264, de 30 de agosto de 2023 (que se adjunta).

Respecto del cumplimiento por parte de Unholster S.A. de los servicios contratados para la elaboración del anteproyecto de diseño de la Plataforma del Plan Nacional de Búsqueda de Verdad y Justicia, la contraparte técnica del Programa de Derechos Humanos, en su informe final (que se adjunta) señala que:

“...se recomienda que el Anteproyecto diseñado por la Empresa Unholster pueda ser desarrollado por la misma, para asegurar su mejor implementación en términos costo/eficientes. Esto asegurará evitar la curva de aprendizaje sobre el giro del negocio, reducirá los costos transaccionales, y permitirá la habilitación pronta de herramientas para los operadores del sistema mientras se desarrollan versiones y funcionalidades más avanzadas...Por último, y en relación a lo anterior, a la vista de la causal prevista en el decreto supremo N°250, de 2004, del Ministerio de Hacienda, artículo 10, N°7, letra f), puedo informar que, al tenor de la experiencia comprobada durante el diseño del anteproyecto, la empresa Unholster reúne las condiciones de seguridad y confiabilidad requeridas para el desarrollo de esta plataforma en razón de la magnitud e importancia que implica la misma para la correcta implementación del Plan Nacional de Búsqueda de Verdad y Justicia. Se trata de un pilar fundamental para el éxito de esta política pública permanente cuyo objetivo es asumir la responsabilidad del Estado en la materia y contribuir decididamente a hacer efectivo el derecho inalienable de los familiares de las víctimas y de la sociedad en su conjunto de conocer la ubicación de las personas víctimas de desaparición forzada, recuperar y restituir sus restos a sus familiares, y conocer las circunstancias de dicha desaparición y/o muerte. En vista de lo anterior, se requiere poder avanzar en el desarrollo de esta plataforma a través de la contratación de la empresa Unholster, quien dada su comprobada experiencia en el diseño de este anteproyecto y en el desarrollo de otras plataformas, otorga la seguridad y confianza que se requieren para la prestación de un servicio de esta magnitud e importancia”.

En otras palabras, el Órgano Ejecutor del Plan nacional de Búsqueda de Verdad y Justicia, en base a lo desarrollado por Unholster S.A., y a las consideraciones técnicas contenidas en dicho informe final (que se adjunta), recomendaba continuar con este proveedor para la implementación

de la plataforma a través de una contratación directa, lo que permitía su habilitación de manera pronta, acelerando el proceso de incorporación de información y el intercambio de la misma con otros servicios.

IV.- EL DECRETO SUPREMO N°98 DE 2023, Y LA MAGNITUD E IMPORTANCIA DE LA CONTRATACIÓN

A fin de hacer claridad en cuanto al cumplimiento copulativo de los requisitos que la normativa exige respecto de la contratación directa a que se refiere el artículo 8° letra g) de la ley N°19.886, en relación con lo dispuesto en el artículo 10, número 7, letra f) del decreto supremo N°250, de 2004, del Ministerio de Hacienda; especialmente en lo que se refiere a la existencia de circunstancias o características del contrato que hagan indispensable acudir al trato directo, atendidas la magnitud e importancia que implica la contratación, debiendo recurrirse a un proveedor determinado en razón de la confianza y seguridad derivadas de su experiencia, y bajo la estimación fundada de que no existen otros proveedores que se encuentren en tal situación, estimo pertinente señalar que:

A.- El Plan Nacional de Búsqueda de Verdad y Justicia, establecido por el Decreto Supremo N°98, de 6 de septiembre de 2023, que Aprueba Plan Nacional de Búsqueda de Verdad y Justicia Respecto de las Personas Víctimas de Desaparición Forzada Occurridas en Chile entre el 11 de septiembre de 1973 y el 10 de marzo de 1990, designa al Programa de Derechos Humanos como Órgano Ejecutor y Crea el Comité de Seguimiento y Participación; es un instrumento de política pública permanente, que busca avanzar en el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado de Chile respecto a la búsqueda, identificación y restitución de víctimas de desaparición forzada, siendo su objetivo general comprometer el esclarecimiento de las circunstancias de desaparición y/o muerte y destino final de estas personas; y sus objetivos específicos son:

1) esclarecer las circunstancias de desaparición y/o muerte de las personas víctimas de desaparición forzada y su paradero;

2) garantizar el acceso a la información y participación de las y los familiares y la sociedad en los procesos de búsqueda de víctimas de desaparición forzada;

3) implementar medidas de reparación y garantías de no repetición de la comisión del crimen de desaparición forzada.

B.- Para alcanzar el éxito de los dos primeros objetivos específicos definidos para el Plan Nacional de Búsqueda de Verdad y Justicia, y cimentar las bases para el éxito del número 3, resulta indispensable el diseño e implementación de una plataforma informática que permita cumplir con las metas vinculadas a cada objetivo, en términos de que esta sea una herramienta altamente efectiva y basada en la últimas tecnologías disponibles, para el esclarecimiento tanto de las circunstancias asociadas a la desaparición forzada, como respecto de la individualización de los responsables, verdad histórica que es ineludible para la ubicación de las personas que fueron víctimas.

C.- Las tres metas asociadas al objetivo específico número 1 buscan esclarecer las circunstancias de la desaparición y/o muerte de las personas víctimas de desaparición forzada y su paradero, solo serían posibles en la medida que la plataforma informática del Plan Nacional de Búsqueda de Verdad y Justicia fuere capaz de procesar toda la información de que se cuenta, en distintos formatos, en un solo repositorio que permitiese su relacionamiento y uso útil, por lo que su diseño e implementación debía estar entregado a quienes, no solo estuvieren capacitados para utilizar las mejores herramientas tecnológicas, sino que hubiesen demostrado concretamente que reunían la experiencia para construir dicha plataforma de modo que esta fuere capaz de respaldar el esfuerzo conjunto del Estado y la sociedad civil para alcanzar los objetivos de:

- i) reconstruir las trayectorias de las personas víctimas de desaparición forzada y las circunstancias de su desaparición y/o muerte,

- ii) avanzar en el establecimiento de verdad judicial y responsabilidades criminales en torno a la comisión de los crímenes asociados a la desaparición forzada de personas en dictadura; y,
- iii) ubicar, recuperar, identificar y restituir los restos de las personas víctimas de desaparición forzada;

Todo esto, mediante la incorporación útil a la base de datos de la plataforma de los materiales procesados a partir de los antecedentes disponibles, conformados por elementos escritos, gráficos, de audio y video, en poder de distintos servicios y entidades públicas; instituciones autónomas y de distintas confesiones religiosas; agrupaciones de familiares de detenidos desaparecidos y ejecutados políticos; fundaciones y asociaciones vinculadas a temáticas históricas y valóricas; garantizando un trato respetuoso y cuidadoso de dichos materiales con miras a su procesamiento.

Además, con un particular énfasis en:

- a) la documentación existente a partir de la labor de las Comisión Rettig, la Corporación de Verdad y Reconciliación, y las Comisiones Valech I y Valech II;
- b) la disponible a través de los expedientes judiciales por violaciones de derechos humanos ya afinados, e incluso en tramitación, con la colaboración de ministros y ministras de fuero o en visita extraordinaria;
- c) los archivos de diversos servicios públicos, como el Servicio del Registro Civil e Identificación, el Servicio Médico Legal, y la Policía de Investigaciones.
- d) la documentación en poder de diversas organizaciones no gubernamentales vinculadas a la defensa de los derechos humanos, como las agrupaciones de familiares de detenidos desaparecidos y ejecutados políticos, o vinculadas a diversas confesiones religiosas, como los archivos de la Fundación de Documentación y Archivo Vicaría de la Solidaridad y la Fundación de Ayuda Social de las Iglesias Cristianas.
- e) la documentación bajo el resguardo de universidades públicas y privadas.

D.- Estos objetivos solo pueden cumplirse mediante el diseño e implementación de una solución informática estructurada en servicios dedicados para los distintos usuarios, interoperable con otras instituciones incumbentes, escalable a tecnologías futuras y con software liberado de licencias, de uso libre y código abierto, características que solo un proveedor con experiencia demostrada y alta capacidad profesional era capaz de integrar, en el caso concreto, en un diseño eficiente y eficaz.

E.- Las dos metas asociadas al objetivo específico número 2, esto es, garantizar el acceso a la información, y la participación de las y los familiares y la sociedad en los procesos de búsqueda de víctimas de desaparición forzada, implicaban desafíos similares respecto de la calidad del proveedor que se encargase, en definitiva, del diseño e implementación de la plataforma; quedando esto más claro al examinar dichas metas en concreto:

- i) Promover la participación informada de familiares y organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la desaparición forzada en los procesos de búsqueda a través de mecanismos efectivos; y,
- ii) hacer parte a la sociedad en los procesos de búsqueda; presentando ambas metas retos particulares en relación con el diseño e implementación de la plataforma informática, pues debería guardarse un equilibrio constante, y en tiempo real, en cuanto a la disposición del dato, entre la naturaleza extremadamente sensible de la información que se incorporase a esta, y la labor mancomunada entre Estado, familiares, organizaciones y sociedad toda, de modo que se establecieran canales efectivos de participación, recopilación y tratamiento de información, procesando esta última de modo que resultase de utilidad tanto en los procesos judiciales pendientes, como en aquellas actividades que permitiesen avanzar en la reparación integral. Lo anterior involucraba una implementación cimentada en

tecnología de punta, alta profesionalidad y experiencia comprobada en este tipo de diseño y construcción de soluciones informáticas.

A nuestro entender, la magnitud e importancia que implica esta contratación resulta más que evidente; y su implementación en dos fases diferenciadas era la manera más eficiente y eficaz de lograr el cumplimiento de estos objetivos.

V.- CUMPLIMIENTO COPULATIVO DE LOS REQUISITOS PARA EL TRATO DIRECTO

El trato directo asociado a la contratación de la empresa "Unholster S.A." para el desarrollo de la Plataforma del Plan Nacional de Búsqueda de Verdad y Justicia, debe entenderse en el contexto del proyecto concebido en dos fases, siendo la primera la correspondiente a un diseño que fuese óptimo para el cumplimiento de las funciones propias del mencionado Plan, y que es el que se licitó previamente el año 2023; a fin de garantizar el avance de una política estatal permanente de verdad, justicia y reparación con enfoque orientado a las víctimas; y en el marco del cumplimiento de obligaciones internacionales asumidas por el Estado de Chile respecto tanto de la búsqueda de las personas desaparecidas, como la verificación de los hechos y la revelación pública y completa de la verdad.

Pasando luego a la segunda fase del proyecto, la contratación directa con la empresa "Unholster S.A.", que fue realizada por la Subsecretaría de Derechos Humanos, previa dictación de la resolución exenta N°31 de 17 de enero de 2024, de esa Subsecretaría (que se adjunta), acto administrativo en que se exponen latamente los motivos de hecho y fundamentos de derecho que justifican el trato directo con dicho prestador, entre los que se incluyen:

- a) El cumplimiento de las obligaciones que impone al Estado el derecho internacional ante violaciones manifiestas de los derechos humanos, las políticas de verdad, justicia y reparación deben adoptar un enfoque orientado a las víctimas y, entre otras medidas, incluir tanto la búsqueda de las personas desaparecidas, como la verificación de los hechos y la revelación pública y completa de la verdad.
- b) Los Principios Rectores para la búsqueda de personas desaparecidas, aprobados por el Comité de Naciones Unidas contra la Desaparición Forzada, se reafirma el rol esencial que tienen las víctimas y sus familiares en la búsqueda de las personas desaparecidas; indicando en el Principio 3.5. que: "[l]a política pública sobre búsqueda debe construirse e implementarse, en todas sus etapas y todos sus alcances, con la participación de las víctimas y de todas las personas y organizaciones de la sociedad civil con experiencia y voluntad de cooperar con la construcción y/o implementación de esa política"; en tanto el Principio 5.1, asegura a las víctimas, el derecho de participar en la búsqueda, derecho que debe estar protegido y garantizado en todas las etapas del proceso de búsqueda.
- c) La necesidad de contratar el servicio de diseño y la implementación de la plataforma informática del Plan Nacional de Búsqueda de Verdad y Justicia, en adelante "la Plataforma"; siendo el objetivo general del proyecto es desarrollo de una plataforma que ofrezca soluciones informáticas a diversos problemas identificados que enfrenta el objetivo de esclarecer las circunstancias de desaparición y/o muerte, y el paradero, de las víctimas de desaparición forzada, y garantizar la participación informada de familiares y la sociedad en su conjunto de los procesos de búsqueda.
- d) Lo informado por la contraparte técnica del Programa de Derechos Humanos, el Coordinador del Plan, que en su informe final, referido al cumplimiento del contrato celebrado con Unholster S.A. para la elaboración del anteproyecto de diseño de la Plataforma del Plan Nacional de Búsqueda de Verdad y Justicia, señala: *"...se recomienda que el Anteproyecto diseñado por la Empresa Unholster pueda ser desarrollado por la misma, para asegurar su mejor implementación en términos costo/eficientes. Esto asegurará evitar la curva de aprendizaje sobre el giro del negocio, reducirá los costos transaccionales, y permitirá la habilitación pronta de herramientas para los operadores del sistema mientras se desarrollan versiones y funcionalidades*

más avanzadas... Por último, y en relación a lo anterior, a la vista de la causal prevista en el decreto supremo N°250, de 2004, del Ministerio de Hacienda, artículo 10, N°7, letra f), puedo informar que, al tenor de la experiencia comprobada durante el diseño del anteproyecto, la empresa Unholster reúne las condiciones de seguridad y confiabilidad requeridas para el desarrollo de esta plataforma en razón de la magnitud e importancia que implica la misma para la correcta implementación del Plan Nacional de Búsqueda de Verdad y Justicia... En vista de lo anterior, se requiere poder avanzar en el desarrollo de esta plataforma a través de la contratación de la empresa Unholster, quien dada su comprobada experiencia en el diseño de este anteproyecto y en el desarrollo de otras plataformas, otorga la seguridad y confianza que se requieren para la prestación de un servicio de esta magnitud e importancia”.

En ese estado de cosas, se estimó procedente recurrir al trato o contratación directa regulada por el artículo 8° de la ley N°19.886 de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios, y el artículo 10 de su reglamento, número 7, letra f), del decreto supremo N°250 de 2004, del Ministerio de Hacienda, por cuanto el proveedor Unholster S.A. cumplía con:

1° La especificidad de contar con la experiencia, conocimiento y habilidades necesarias para construir la plataforma informática capaz de dar soporte a los objetivos del Plan Nacional de Búsqueda de Verdad y Justicia, reconstruyendo las trayectorias de las víctimas de desaparición forzada y las circunstancias de su desaparición y/o muerte; avanzando en el establecimiento de la verdad judicial y responsabilidades criminales; y ayudando a la ubicación, recuperación, identificación y final restitución de los restos de las personas víctimas de desaparición forzada.

2° Ser capaz de diseñar y construir una herramienta que permitiese promover la participación informada de familiares y organizaciones de la sociedad civil interesadas en los procesos de búsqueda; haciendo parte a la sociedad toda en estos procesos, pero respetando los aspectos de seguridad intrínsecamente asociados a las tramitaciones judiciales.

Cumplimiento de los dos requisitos copulativos de la letra f del número 7 del artículo 10 del Reglamento de Compras Públicas

En la especie se cumplen los dos requisitos copulativos que el artículo 10, número 7, letra f) del decreto supremo N°250, de 2004, del Ministerio de Hacienda, exigen al efecto en relación con el mencionado artículo 8° de la ley N° 19.886, Ley de Compras:

1.- Confianza y seguridad en y del proveedor, basadas en experiencia demostrada

Unholster S.A. había demostrado la experiencia en la provisión de los bienes y servicios requeridos, generando la confianza y seguridad necesarias para validar dicha contratación, a través del cumplimiento íntegro y sin observaciones del contrato asociado al Anteproyecto de la Plataforma, esto es, el prediseño y primera fase del Proyecto; y,

2.- No existencia de otro proveedor que, en el caso concreto, pudiese brindar esa misma confianza y seguridad

Es importante tener presente que la citada norma no exige que se trate de un proveedor único, o que no existan otros proveedores capaces de prestar determinados servicios, sino que el análisis debe estar asociado al caso concreto; esto, si existían otros proveedores que estuviesen en condición de generar **la misma confianza y seguridad**; y es evidente que no.

Lo anterior, porque dicha confianza y seguridad emanaban de la excelente realización de la primera fase del proyecto, y que la segunda fase a implementar estaba basada en un diseño de creación de la propia Unholster S.A., diseño que iba más allá de las proyecciones iniciales, constituyéndose en una propuesta de plataforma distinta a las existentes, adaptada a los objetivos específicos del Plan.

Además, es importante señalar que se había logrado un ritmo de trabajo y entendimiento entre el personal del proveedor y las personas funcionarias del Programa de Derechos Humanos.

Pues bien, dado que Unholster S.A. no tenía impedimento legal para suscribir una contratación directa, y que, en definitiva, otro potencial proveedor habría tenido que realizar un proceso previo de comprensión del prediseño propuesto por Unholster S.A., lo que implicaba mayores riesgos para su implementación y un evidente retraso en los tiempos de esta, lo que habría impedido tener una Plataforma funcionando en ambiente de producción antes de finalizar el año 2024, se concluyó que **no existía otro proveedor que otorgase la misma seguridad y confianza** en el caso concreto referido a la implementación del prediseño.

En definitiva, al momento de decidir el trato directo, el proveedor Unholster S.A. estaba en una posición única y diferente a cualquier otro potencial proveedor, pues no solo había demostrado la experiencia, conocimiento y habilidades necesarias para construir una plataforma informática de las características reseñadas, configurando de ese modo los supuestos de seguridad y confianza que exige la norma para concretar esta contratación; sino que este proveedor había logrado exitosamente el diseño de un anteproyecto de plataforma (prediseño) que contemplaba todas las características y potencialidades descritas a través de herramientas (logaritmos) de uso propio, lo que establecía indubitadamente que no existían otros proveedores que estuvieran en condiciones de otorgar esa misma seguridad y confianza.

VI.- CARACTERÍSTICAS DE LA CONTRATACIÓN DIRECTA

El objeto del contrato con Unholster S.A. está definido en su cláusula segunda, que en su primera parte señala:

El presente contrato tiene por objeto la adquisición del diseño y la implementación de la plataforma del Plan Nacional de Búsqueda de Verdad y Justicia, en adelante "la Plataforma", la unidad Programa de Derechos Humanos, dependiente de la Subsecretaría de Derechos Humanos.

El objetivo general del proyecto es el desarrollo de una plataforma para el Plan Nacional de Búsqueda de Verdad y Justicia, que ofrezca soluciones informáticas a diversos problemas identificados que enfrenta el objetivo de esclarecer las circunstancias de desaparición y/o muerte, y el paradero de las víctimas de desaparición forzada, garantizando la participación informada de familiares y la sociedad en su conjunto de los procesos de búsqueda.

Las características generales están contenidas en la cláusula tercera, los mecanismos de modificación en la cláusula cuarta; y los entregables, hitos, precio y forma de pago, en la cláusula quinta. Todo lo anterior puede ser examinado en detalle en la transcripción fiel e íntegra del contrato que se encuentra contenida en el acto administrativo aprobatorio consistente en la resolución exenta N°37, de 2024, de la Subsecretaría de Derechos Humanos, que se adjunta.

En conclusión, existían antecedentes y experiencias que permitían justificar que era más conveniente a los intereses fiscales el iniciar un proceso de elaboración de la plataforma dividido en dos fases, siendo la primera el desarrollo de un anteproyecto que permitiese dimensionar adecuadamente al alcance, posibilidades y costos reales de una plataforma como la descrita.

VII.- CRITERIO DE OFERTA MÁS CONVENIENTE AL INTERÉS FISCAL

Aun cuando el presente análisis está referido a una contratación directa y no a una licitación, es importante aclarar que el criterio de selección de una propuesta nunca puede estar basado solo en el componente económico de la misma (menor precio), ya que la propuesta técnica es fundamental para definir cuál es la propuesta más ventajosa, pues así lo expresa el artículo 20 del decreto supremo N°250, de 2004, del Ministerio de Hacienda, reglamento de la Ley de Compras, que en su inciso segundo prescribe:

Artículo 20... La Entidad Licitante no atenderá sólo al posible precio del bien y/o servicio, sino a todas las condiciones que impacten en los beneficios o costos que se espera recibir del bien y/o servicio. En la determinación de las condiciones de las Bases, la Entidad Licitante deberá propender a la eficacia, eficiencia, calidad de los bienes y servicios que se pretende contratar y ahorro en sus contrataciones.

De hecho, la misma Contraloría General de la República así lo ha señalado en sendos dictámenes que, entre otras consideraciones, recalcan que la ponderación y asignación de puntajes constituyen aspectos de mérito, conveniencia u oportunidad que compete calificar a la Administración:

Dictamen E406592N23, de 19 de octubre de 2023.

“...el inciso segundo del artículo 10 de ese cuerpo legal dispone que el adjudicatario será aquel que, en su conjunto, haga la propuesta más ventajosa, teniendo en cuenta las condiciones que se hayan establecido en las bases respectivas y los criterios de evaluación que señale el reglamento. El inciso tercero añade que los procedimientos de licitación se realizarán con estricta sujeción, de los participantes y de la entidad licitante, a las bases administrativas y técnicas que la regulen. Las bases serán siempre aprobadas previamente por la autoridad competente.”

...Al respecto, es necesario recordar que la elección de los criterios de evaluación técnicos y económicos, su ponderación y asignación de puntajes, constituyen aspectos de mérito, conveniencia u oportunidad que compete calificar a la Administración -por cierto, dentro del contexto normativo fijado por las disposiciones legales y reglamentarias mencionadas-, según las características de los bienes o servicios a licitar y a sus requerimientos (aplica dictámenes N° 21.394, de 2019, y E397255, de 2023).”

Dictamen 012122N19, de 3 de mayo de 2019.

“...De esa preceptiva aparece que el adjudicatario debe ser aquel que haya efectuado la oferta más ventajosa de acuerdo con las condiciones establecidas en las bases, sin que para ello pueda considerarse únicamente el precio de las ofertas presentadas (aplica dictamen N° 4.273, de 2018).”

Dictamen 004273N18, de 6 de febrero de 2018.

“...Por su parte, el inciso segundo del artículo 10 de ese cuerpo legal prevé que “El adjudicatario será aquel que, en su conjunto, haga la propuesta más ventajosa, teniendo en cuenta las condiciones que se hayan establecido en las bases respectivas y los criterios de evaluación que señale el reglamento”.

...El inciso segundo del artículo 20 de ese reglamento indica que “La Entidad Licitante no atenderá sólo al posible precio del bien y/o servicio, sino a todas las condiciones que impacten en los beneficios o costos que se espera recibir del bien y/o servicio. En la determinación de las condiciones de las Bases, la Entidad Licitante deberá propender a la eficacia, eficiencia, calidad de los bienes y servicios que pretende contratar y ahorro en sus contrataciones.

...Además, de esa preceptiva aparece que el adjudicatario debe ser aquel que haya efectuado la oferta más ventajosa de acuerdo con las condiciones establecidas en las bases, sin que para ello pueda considerarse únicamente el precio de las ofertas presentadas.

...Dado lo anterior, no resulta jurídicamente procedente que en las bases que se elaboren para llevar a cabo una licitación pública regulada por la ley N° 19.886 y su reglamento se considere sólo la variable económica como único criterio de evaluación.

En definitiva, y de acuerdo a los lineamientos establecidos por la Contraloría General de la República, la autoridad debe siempre velar porque se opte por la alternativa más ventajosa y conveniente para el interés fiscal e institucional, lo que no significa que deba buscar solo la alternativa más económica, sino que debe buscar aquella que permita el mejor cumplimiento de las tareas y funciones que le asigna el ordenamiento.

De este modo, la contratación directa de la empresa Unholster S.A. garantizaba un mejor cumplimiento de los objetivos tenidos en consideración para la implementación de la Plataforma del Plan Nacional de Búsqueda de Verdad y Justicia, por lo que resultaba la opción más ventajosa y conveniente para el interés fiscal e institucional.

VIII.- MODIFICACIONES AL CONTRATO ORIGINAL

El contrato celebrado con Unholster S.A. el 18 de enero de 2024, ha sido modificado en dos ocasiones.

La primera modificación es de 5 de julio del presente, previa reunión y propuesta de la Mesa de Trabajo de Proyecto, que expresó la necesidad de ajustar el ítem 5.2.2. HITO 2 – MES 6: 30% DEL PRECIO, del numeral 5.2. de la cláusula quinta del contrato, pues se habían producido pequeños desajustes en la programación del desarrollo de los módulos, pasando algunos de estos a ser programados para el denominado Hito 3; por lo que era aconsejable reflejar contractualmente dicha situación, de modo que hubiese consistencia entre el contenido de los informes de entrega y sus recepciones conforme, y el texto del contrato.

La modificación está contenida en la cláusula segunda de este instrumento, fijándose un texto consolidado de los puntos 5.2.2. y 5.2.3. de modo de facilitar su comprensión y ejecución.

Esta modificación fue aprobada mediante resolución exenta N°220, de 2024, de la Subsecretaría de Derechos Humanos (se adjunta).

La segunda modificación se suscribió el 9 de agosto del presente, también previa reunión y propuesta de la Mesa de Trabajo de Proyecto, que expresó la conveniencia de ajustar el punto 5.2.3. HITO 3 – MES 9: 20% DEL PRECIO, para mantener la consistencia entre el contenido de los informes de entrega y sus recepciones conforme, y el texto del contrato, toda vez que se había decidido eliminar algunos entregables no esenciales para el proyecto, y cambiar la fecha de entrega de otros para el Hito 4, además de otros ajustes menores.

La modificación está contenida en la cláusula segunda de este instrumento, fijándose un texto consolidado de toda la cláusula quinta del contrato original), de modo de facilitar su comprensión y ejecución.

Además, en esta segunda modificación se acordó incorporar, a través del mecanismo ya descrito, un nuevo entregable denominado "Anonimización", que permitiese anonimizar determinados datos personales, sensibles y de contexto de los datos ya incorporados a las bases de datos de la plataforma, de manera de estar en condiciones de poner a disposición del público una plataforma Web con determinada información relacionada con los procesos de búsqueda, sin infringir las normas de la ley N°19.628 y el secreto de sumario en las causas vigentes (las causas por violación de derechos humanos asociadas a desapariciones forzadas en el período de la dictadura civil militar, se tramitan bajo el antiguo Código de Procedimiento Penal).

Este nuevo producto implicó un pequeño aumento del precio, en un monto inferior a los 25 millones de pesos, y se incorporó en un nuevo ítem 5.2.3. bis HITO 3 A, por un valor de \$24.553.350 (veinticuatro millones quinientos cincuenta y tres mil trescientos cincuenta pesos) IVA incluido; manteniendo el precio por el resto de los entregables en UF 14.150 (catorce mil ciento cincuenta Unidades de Fomento) más IVA.

Esta modificación fue aprobada mediante resolución exenta N°229, de 2024, de la Subsecretaría de Derechos Humanos (se adjunta).

IX. EXISTENCIA DE PROCESOS DISCIPLINARIOS ADMINISTRATIVOS

En cuanto a la consulta referida a la existencias de procedimientos disciplinarios administrativos que hayan tenido origen en las circunstancias y procesos de decisión asociados al trato directo celebrado con la empresa Unholster S.A., es del caso manifestar que estos no existen, por cuanto este ministerio estima que se ha procedido conforme a derecho en relación con esta contratación, y se han ido cumpliendo los objetivos y metas establecidos para el proyecto, por lo que no existe fundamento para ordenar la instrucción de investigaciones sumarias o sumarios administrativos.

X.- DOCUMENTOS QUE SE ADJUNTAN

1. **Decreto Supremo N°98**, de 6 de septiembre de 2023, del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, que Aprueba Plan Nacional de Búsqueda de Verdad y Justicia Respecto de las Personas Víctimas de Desaparición Forzada Ocurridas en Chile entre el 11 de septiembre de 1973 y el 10 de marzo de 1990, designa al Programa de Derechos Humanos como Órgano Ejecutor y Crea el Comité de Seguimiento y Participación.
2. **REX 196-2023**, de la Subsecretaría de Derechos Humanos, que Aprueba BASES Anteproyecto diseño Plataforma PNB.
3. **REX 241-2023**, de la Subsecretaría de Derechos Humanos, que Adjudicación Anteproyecto diseño Plataforma PNB.
4. **REX 264-2023**, de la Subsecretaría de Derechos Humanos, que Aprueba contrato anteproyecto diseño Plataforma PNB.
5. **Memorándum N°6338**, de 28/12/2023, del Jefe (S) del Programa de Derechos Humanos, que contiene Informe Final Evaluación General del Servicio de diseño de "Propuesta Anteproyecto para Plataforma del Plan Nacional de Búsqueda" – Unholster.
6. **REX 31-2024**, de la Subsecretaría de Derechos Humanos, que Autoriza trato directo Plataforma PNBVJ.
7. **REX 37-2024**, de la Subsecretaría de Derechos Humanos, que Aprueba contrato Plataforma PNBVJ.
8. **REX 200-2024**, de la Subsecretaría de Derechos Humanos, que Aprueba modificación de contrato julio 2024.
9. **REX 229-2024**, de la Subsecretaría de Derechos Humanos, que Aprueba modificación de contrato agosto 2024.

Este informe ha sido preparado con la participación de la Fiscalía Administrativa de la Subsecretaría de Derechos Humanos.

Es todo cuanto puedo informar.

Atentamente,



LUIS CORDERO VEGA
Ministro de Justicia y Derechos Humanos



DQM /RGL /RMC /CAC

Distribución:

- Contraloría General de la República.
- Gabinete Ministro de Justicia y Derechos Humanos.
- Gabinete Subsecretaría de Derechos Humanos.
- Sección Partes, Archivo y Transcripciones.

SISID N° 1029271