



FACULTAD DE DERECHO
PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DE CHILE

**Programa
Reformas a la Justicia
Derecho UC**



*Programa
Reformas a
la Justicia UC*

Observatorio Legislativo

Septiembre 2024

Observatorio Legislativo¹

Programa Reformas a la Justicia UC²

N°2

2 de septiembre de 2024

¹ El Observatorio Legislativo del Programa Reformas a la Justicia UC, busca realizar un seguimiento permanente a los proyectos de ley en tramitación más relevantes en lo referido a la modernización y reforma a la justicia chilena. Revisa nuestras publicaciones periódicas en el sitio <https://reformasalajusticia.uc.cl/observatorio-legislativo/publicaciones-periodicas>.

² Equipo técnico: Francisco Camus, Arturo Hasbún, Nicolás Larraín. Coordinación: Valentina Avendaño. Comité editorial: José Pedro Silva, Nicolás Frías, Hernán Larraín, Macarena Letelier. Contacto: vpavenda@uc.cl.

ÍNDICE

ACTUALIZACIÓN DE PROYECTOS DE LEY INCLUIDOS EN EL NÚMERO ANTERIOR.....	5
Boletín N° 12.213-07: proyecto de Ley que modifica diversos textos legales en materia de sanciones penales.	5
Ficha técnica:.....	5
Tramitación	5
Lo que viene	5
Boletín N° 12.902-07: proyecto de Ley que modifica el sistema registral y notarial en sus aspectos orgánicos y funcionales	6
Ficha técnica.....	6
Tramitación	6
Lo que viene	6
Comentario	7
Boletín N° 13.991-07: proyecto de Ley que crea el Servicio de Acceso a la Justicia y Defensoría de las Víctimas.	13
Ficha técnica.....	13
Tramitación	13
Lo que viene	13
NUEVOS PROYECTOS DE LEY INCLUIDOS EN ESTE NÚMERO	14
Boletín N° 14.191-07: proyecto de Ley que crea la Comisión Nacional de Nombramientos Judiciales y modifica el sistema de nombramientos en el Poder Judicial	14
Ficha técnica.....	14
Contenido y objetivos centrales	14
Tramitación	15
Indicaciones	16
Lo que viene	16

Boletín N° 16850-07: proyecto de Ley que incorpora la Fiscalía Supraterritorial en la ley N° 19.640, orgánica constitucional del Ministerio Público, y modifica otros cuerpos legales que regulan actuaciones de los fiscales y de las fiscalías regionales.	17
Ficha técnica:.....	17
Contenido y objetivos centrales:	17
Tramitación	20
Indicaciones	22
Terceros invitados a opinar del proyecto de ley	24
Lo que viene	24
Comentario	24
Boletín N° 8466-07: proyecto de Ley que modifica la ley N° 19.799 sobre documentos electrónicos, firma electrónica y servicios de certificación de dicha firma y otros textos legales que indica.	27
Ficha técnica:.....	27
Contenido y objetivos centrales:	27
Tramitación	28
Terceros invitados a opinar del proyecto de ley	30
Lo que viene	30
Comentario	30

ACTUALIZACIÓN DE PROYECTOS DE LEY INCLUIDOS EN EL NÚMERO ANTERIOR.

Boletín N° 12.213-07³: proyecto de Ley que modifica diversos textos legales en materia de sanciones penales.

Ficha técnica:

Origen	Moción parlamentaria de los diputados señores Marcos Ilabaca; Jorge Alessandri; Carmen Hertz; Raúl Leiva, y Diego Schalper. Asimismo, los exdiputados Renato Garín y Matías Walker
Fecha de ingreso	18 de octubre de 2018
Días en el congreso	2146 días corridos

Tramitación

El proyecto de ley no ha avanzado en su tramitación desde el número anterior de este Observatorio Legislativo.

Lo que viene

No se visualizan por ahora sesiones de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, dedicadas a la discusión del proyecto en estudio.

³ Disponible en https://tramitacion.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=12213-07

Boletín N° 12.902-07⁴: proyecto de Ley que modifica el sistema registral y notarial en sus aspectos orgánicos y funcionales

Ficha técnica

Origen	Mensaje (Presidente Sebastián Piñera E.)
Fecha de ingreso	11 de septiembre de 2018
Días en el congreso	2183 días corridos

Tramitación

Si bien el 22 de julio del presente año, la Comisión de Constitución del Senado logró despachar todas las indicaciones pendientes, la Comisión se encuentra a la espera de que su secretaría elabore el informe final de la tramitación en particular, y haga sugerencias de forma o de concordancias que se puedan someter a votación en una sesión final.

Lo que viene

Cuando el proyecto inició su tramitación en el Senado, se acordó que fuera visto por la Comisión de Constitución, y luego por la Comisión de Hacienda, porque ciertas normas están vinculadas con gasto público. Sin perjuicio de eso, el pasado 30 de julio, el senador Prohens solicitó a la Sala del Senado que el proyecto en comento fuera analizado por la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización, antes de que pase a Hacienda y luego a la sala. Se puso en votación y se aprobó la solicitud.

Ahora, se está a la espera del informe final de la Comisión de Constitución, para que luego el proyecto sea revisado por la Comisión de Gobiernos, y finalmente por Hacienda.

Se proyecta que en los próximos meses se despache el proyecto del segundo trámite constitucional, y que una serie de materias sean luego rechazadas por la Cámara de Diputados, lo cual exigiría formar una Comisión Mixta.

⁴ Disponible en https://tramitacion.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=12092-07

Comentario

Por Hernán Larraín F⁵.

I.

Luego de 4 años y 9 meses, el Senado se acerca a la aprobación del proyecto de ley que Reforma el Sistema Notarial y Registral de Chile. La iniciativa presentada por el Presidente Sebastián Piñera el 11 de septiembre de 2018 se despachó favorablemente por la Cámara de Diputados el 8 de enero de 2020 a segundo trámite constitucional, que no tuvo movimiento (inexplicablemente, pues tenía decenas de solicitudes de Suma Urgencia y Discusión Inmediata) hasta diciembre de 2023. En estos días se formalizará su aprobación por la Comisión de Constitución Legislación y Justicia del Senado, aun cuando su texto no ha sido sancionado ni puesto a conocimiento público. Sin embargo, ha causado sorpresa que se haya enviado este proyecto a una nueva revisión por la Comisión de Gobierno que, en nuestra opinión, carece de competencias para ello (no ocurrió así en la Cámara), lo que puede agregar todavía más tiempo de espera a su ya larga e injustificada tramitación.

Con todo, se avanza en una modificación necesaria tanto para las personas, que sufren el alto costo, las demoras innecesarias, la falta de modernidad del sistema y los nombramientos de personas sin el necesario mérito correspondiente; como del funcionamiento de nuestra economía que, como la “permisología”, genera trabas y costos injustificados que dañan la fluidez del sector productivo de bienes y servicios y su competitividad.

II.

Estando pendiente de aprobación por el Senado, pero considerando el paso dado por la mencionada Comisión en la Cámara Alta, creemos conveniente formular algunas inquietudes que surgen de ciertas decisiones adoptadas por la Comisión que limitan severamente el éxito de la iniciativa. Por cierto, hay aspectos de lo que se ha aprobado que

⁵ Abogado de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Master en Derecho (LL.M) de la London School of Economics, Reino Unido. Fue ministro de Justicia y Derechos Humanos (2018-2022), y miembro de la Comisión Experta del Proceso Constitucional (2023), integrando la Subcomisión de Función Jurisdiccional y Órganos Autónomos. Actualmente es profesor del Departamento de Derecho Público de la Pontificia Universidad Católica de Chile, además de Consejero e investigador asociado del Programa Reformas a la Justicia UC.

merecen reconocimiento en cuanto representarán un avance en muchos sentidos, los que haremos ver una vez concluya la tramitación del Senado. Nos circunscribiremos en esta oportunidad solo a 3 aspectos del proyecto que nos inquietan: la reducción de la oferta de Ministros de Fe Pública, el sistema de nombramientos acordado y la eliminación del Folio Real.

III. Eliminación de la creación de nuevos Ministros de fe Pública.

El proyecto enviado por el Gobierno anterior y aprobado con importantes cambios por los diputados, se hacía cargo del delicado problema del limitado acceso a los servicios de fe pública del actual sistema. En todo Chile existen en la actualidad 468 notarías, conservadores y archiveros que prestan los servicios de fe pública que la ley reserva en forma exclusiva a estos funcionarios, con sus respectivas responsabilidades.

Una parte muy sustantiva del cuestionamiento que se ha venido haciendo a este sistema radica en la reducida oferta de servicios a la gente, cuestión que restringe gravemente el acceso a un servicio público y que solo favorece a quienes tiene el privilegio de ser nombrados en esas funciones, garantizándoles ingresos que no percibe ninguna persona que preste un servicio público en Chile. Ello redundando en costos elevados para la gente que, aparte del tiempo que pierden en lograr ser atendidos, no son atendidos por los notarios o conservadores en su inmensa mayoría, a pesar de que la ley dispone que las firmas deben ser hechas “ante mí” (esto es, ante el notario). Según un estudio hecho por la Fiscalía Nacional Económica, cerca de un 70% de los trámites que se hacen en las notarías corresponden a lo que se denomina “trámites de mesón”, que se refieren a autorizaciones de fotocopias, declaraciones juradas, finiquitos, entre otros, en los cuales el 86% de los que necesitan de la firma notarial señala, según dicha encuesta, que nunca estuvieron con el notario. Vale decir, son trámites que se efectúan ante los empleados de la notaría que, para estos efectos, son los verdaderos notarios.

De ahí que, entre otras razones, el proyecto de ley aprobado por la Cámara proponía crear nuevos Ministros de Fe Pública, los fedatarios, que, cumpliendo los mismos requisitos para ser nombrados que los notarios y estando sujetos a las mismas normas y mecanismos de fiscalización que ellos, pudieran hacerse cargo precisamente de esos trámites menores, de los cuales no se guardan antecedentes en las notarías. Se dejaba en forma exclusiva para los notarios todos aquellos servicios de fe pública que requieren de registros por su trascendencia y necesidad de certeza jurídica, como los que se refieren a compraventa de

bienes raíces que deben ser hechos por escritura pública e inscritos en el registro respectivo (y sin perjuicio de poder continuar autorizando también los trámites de mesón).

Junto con circunscribir el número inicial de fedatarios propuestos, la Cámara aprobó la creación de fedatarios públicos, otorgando así más facilidades para la ciudadanía, autorizando a los Oficiales del Registro Civil y a los Secretarios Municipales, para prestar este servicio, quienes solo podrían cobrar el mínimo del arancel, para beneficio fiscal.

Estos nuevos ministros de fe fueron objetados por los notarios en nombre de la seguridad jurídica, pero este argumento carece de fundamentos por lo ya dicho y solo tiene como efecto práctico limitar la competencia y evitar que las personas tengan un servicio más accesible tanto por su disponibilidad como por su costo.

Lamentablemente, la Comisión de Constitución del Senado acordó eliminar estos ministros de fe pública, manteniendo esta actividad en quienes hoy la monopolizan, impidiendo así ampliar la oferta de estos servicios para la gente.

Creemos que esto no tiene explicación ni justificación suficiente y solo causa perjuicios, en beneficio exclusivo de los notarios. Podrá regularse de mejor forma la actividad de los fedatarios para asegurar su mejor y más seguro funcionamiento, pero eliminarlos le quita al proyecto una de sus más sentidas aspiraciones, a saber, facilitar el acceso a los servicios de fe pública a las personas y emprendedores.

IV. Sistema de Nombramientos de Notarios, Conservadores y Archiveros.

La forma como se designan estos ministros de fe pública ha sido duramente criticada durante años por la discrecionalidad y opacidad del sistema, que se presta para presiones e interferencias de todo tipo, incluyendo tráfico de influencias y nepotismo.

Un reciente (2022) estudio de la Fundación América transparente asegura que el 40% de los notarios tiene parientes en el Parlamento o el Poder Judicial (actuales o pasados) y que un 51% de notarios y conservadores tiene algún tipo de lazo familiar con un funcionario o ex funcionario público.

Recientes casos de connotación pública (caso audios y caso topógrafo) han sido motivo de una airada reacción ciudadana por cuanto de ellos se desprende que habría acciones impropias de algunos abogados que procuran influir de un modo indebido en estos

nombramientos, agregando nuevos antecedentes de denuncias que son reiterativas en el tiempo.

Por estos motivos y pensando en la necesidad y conveniencia nacional de establecer un sistema que asegure que quienes sean nombrados en estas funciones tengan méritos objetivos, trayectoria profesional e idoneidad moral, se propuso modifica el mecanismo actual, proponiendo en su reemplazo uno en que cambiaba drásticamente tanto la forma de elaborar las ternas por las Cortes de Apelaciones, como su posterior designación de entre esos nombres por el Presidente de la República (que normalmente se delega en el Ministro de Justicia y Derechos Humanos).

El proyecto creaba un mecanismo de concurso público con examen de conocimientos, conformando una nómina ordenada por puntajes, dejando a la Corte de Apelaciones circunscrita a proponer la terna con personas que se ubicaban dentro de los 10 primeros puntajes. Luego, se creaba una Comisión Resolutiva de Nombramientos de 3 personas: el Ministro de Justicia, un Decano de las Facultades de Derecho elegido por el Consejo de Rectores y un miembro de la Alta Dirección Pública.

Este mecanismo ha sido objeto de observaciones por cuanto mantiene en las Cortes de Apelaciones un rol relevante en el proceso de nombramientos y no se valora la integración del Consejo Resolutivo. Si bien constituía un avance en transparencia y objetividad, no resultaba suficiente para una designación segura. Por ello posteriormente el mismo Gobierno anterior propuso un proyecto de ley (Boletín 14191-07 de 21/4/21) que propone un sistema de nombramientos judiciales que evita la participación de las cortes en las propuestas y crea una Comisión autónoma que llama a concursos público de antecedentes y resuelve por mérito, experiencia e idoneidad, a través de comisionados que son elegidos previo concurso público por el Presidente de la República (1), por el Senado (2) y por la Corte Suprema (2). Este mecanismo es el que se ha propuesto aplicar también a los notarios y conservadores, de manera de evitar la participación directa del Poder Judicial y del Ejecutivo. Por nuestra parte, desde el Programa de Reformas a la Justicia UC, junto con el profesor Nicolás Frías, hemos formulado una propuesta integral en un sentido similar al mencionado, pero con muchos mayores resguardos, que se puede revisar en la página web del Programa.

La Comisión de Constitución cambió el sistema de confección de la terna entregando el mecanismo a la Alta Dirección Pública, quien deberá proceder con transparencia y

objetividad, de acuerdo a perfiles definidos por el Ministerio de Justicia, para proponer una terna a su titular para su determinación final. Lo primero –la terna- va en la dirección correcta, en cuanto procura un sistema objetivo y fundado en el mérito para integrar la terna que se sugiere. Sin embargo, consideramos que este es un sistema engorroso y poco adecuado para el propósito que se persigue, amén de costoso. Creemos más adecuado tener una sola Comisión autónoma de nombramientos para jueces y auxiliares de justicia (como los notarios), especializada en esta materia: una suerte de ADP judicial.

No obstante, lo que sí consideramos muy inconveniente es que lo aprobado por esta Comisión entrega al Ministro de Justicia la designación del ministro de fe a partir de esa terna. Si bien la participación del sistema de ADP algo mejora lo actual, aunque no nos parece adecuado como ya ha sido dicho, entregar al Ministro de Justicia la designación de notarios y conservadores configura un gravísimo error ya que mantiene parte importante del problema sin resolver. No corresponde que autoridades políticas tengan estas atribuciones, ello es del todo inconveniente y deja espacios oscuros para la intervención de terceros. Menos todavía cuando la responsabilidad recae en un Ministro y no en el Presidente de la República.

Insistimos en la idea de un órgano autónomo que llame a concursos públicos rigurosamente regulados y que esa misma entidad designe al mejor, bajo actuaciones transparentes, objetivas e imparciales.

V. Eliminación del Folio Real.

Esta materia es algo compleja pero muy relevante. El Folio Real se refiere a la forma como se llevan los registros de la propiedad en un país y que se centra en el inmueble mismo y en los derechos reales inscritos en él, que a través de folios (hojas) va permitiendo dar cuenta de las inscripciones, cancelaciones y anotaciones que se puedan producir a su respecto. (Real por oposición a personal, esto es centrado en el objeto o en la persona, según el caso)

En Chile lo que existe es un registro de los derechos del titular del dominio sobre una propiedad, registro personal, de acuerdo al título que le otorgue tal derecho, que se conserva en un libro determinado, pero que respecto de los otros derechos reales que se constituyan sobre ese inmueble se llevan en libros separados según la naturaleza de cada derecho.

Los registros personales como el que opera en nuestro país han sido criticados por cuanto el pleno conocimiento jurídico del estado de cada propiedad es lento e incierto, ya que las inscripciones de los distintos derechos reales y anotaciones se van efectuando en libros diferentes, generando una multiplicidad de registros de difícil manejo y que se presta para dobles inscripciones. Al estar centrada en la persona y no en el inmueble, la historia demuestra que el transcurso del tiempo produce complejidades que le restan certidumbre al derecho de dominio. Mientras que en el folio real, basta revisar la hoja del inmueble para encontrar toda lo que concierne a los derechos y anotaciones referidos a un inmueble en forma expedita, simple y segura. Quienes realizan estudios de título entienden con facilidad la diferencia abismal que existe entre uno y otro sistema. De ahí que la tendencia en el ámbito internacional es la de dejar el sistema antiguo y acceder al que se ha propuesto en el proyecto de ley enviado por el Presidente Piñera en 2018.

Lamentablemente, la información conocida es que se ha eliminado esta importante modernización en el Senado (Comisión de Constitución), introduciendo cambios que solo mejoran el funcionamiento electrónico del sistema, pero que mantienen en esencia lo existente. Esta decisión constituye un retroceso en el interés de ponerse al día en la forma cómo funcionan los sistemas de registro informático. El método de registro personal, al final del día, está construido sobre una racionalidad superada ya que corresponde a una lógica antigua (analógica) que no resuelve debidamente la complejidad de esta materia. En la actualidad, los registros informáticos correspondientes se desarrollan en torno al inmueble pues interactúa bien y mejor con la tecnología disponible (digital), que facilita el almacenamiento de la información, se aviene de un modo insuperable con los desarrollos electrónicos y contribuye a la certeza y rapidez en el trabajo de dichos registros.

En suma, el Folio Real otorga garantías plenas de registros de propiedad accesibles, eficaces y de bajo costo, favoreciendo tanto la defensa y legitimidad del derecho de propiedad, como su efectiva disposición por el titular de ese derecho.

Nuevamente, lo que beneficia a las personas y al funcionamiento del sistema productivo es dejado de lado, beneficiando a los actuales conservadores que no quieren dejar paso a la modernidad.

Boletín N° 13.991-07⁶: proyecto de Ley que crea el Servicio de Acceso a la Justicia y Defensoría de las Víctimas.

Ficha técnica

Origen	Mensaje (Presidente Sebastián Piñera E.)
Fecha de ingreso	5 de enero de 2021
Días en el congreso	1336 días corridos

Tramitación

El proyecto de ley no ha avanzado en su tramitación desde el número anterior de este Observatorio Legislativo.

Lo que viene

A la espera de las votaciones particulares del proyecto de ley en la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado.

⁶ Disponible en:

https://tramitacion.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=13991-07

NUEVOS PROYECTOS DE LEY INCLUIDOS EN ESTE NÚMERO

Boletín N° 14.191-07⁷: proyecto de Ley que crea la Comisión Nacional de Nombramientos Judiciales y modifica el sistema de nombramientos en el Poder Judicial

Ficha técnica

Origen	Mensaje (Presidente Sebastián Piñera E.)
Fecha de ingreso	21 de abril de 2021
Días en el congreso	1230 días corridos

Contenido y objetivos centrales

El proyecto, contenido en el Mensaje N.º 054-369 del 16 de abril de 2021, realiza un diagnóstico inicial del sistema de nombramientos del Poder Judicial en Chile. Advierte que la concentración de facultades en los tribunales superiores podría afectar la independencia judicial interna, dado que quienes nombran a los integrantes de los tribunales inferiores son los superiores jerárquicos, quienes además son los revisores jurisdiccionales, disciplinarios y encargados de la evaluación de estos inferiores.

Dentro de los objetivos de la reforma propuesta, destacan el modernizar el sistema del procedimiento de nombramientos haciéndolo público, poniendo el foco en el mérito, minimizar la discrecionalidad en la designación y finalmente, eliminar amenazas a la independencia judicial interna.

La modernización propuesta incluye una reforma a la Constitución, al Código Orgánico de Tribunales, y la creación de una Comisión Nacional de Nombramientos Judiciales, un organismo autónomo integrado por representantes de los tres poderes del Estado. Esta

⁷ Disponible en:

https://tramitacion.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=14191-07

comisión seleccionaría y nombraría a los miembros del Escalafón Primario del Poder Judicial (entre la segunda y séptima categoría) y otros cargos que la ley le encomiende, mediante un mecanismo público, transparente y basado en el mérito. De este modo, el proceso de nombramiento de jueces se distinguiría del siguiente modo:

- Escalafón Primario (segunda a séptima categoría): La designación se hará mediante un nuevo sistema que incorpora a la Corporación Administrativa del Poder Judicial (CAPJ), la cual elaborará los perfiles de cada cargo. Luego se realizará un concurso a cargo de la CAPJ para preseleccionar candidatos, quienes serán evaluados por la Comisión Nacional de Nombramientos Judiciales para su designación definitiva.
- Corte de Apelaciones y escalafón secundario: La designación se hará mediante concurso público preparado por la CAPJ, eliminando el “derecho propio” que otorgaba a postulantes con mayor antigüedad un derecho a participar en los concursos solo por ese hecho.
- Corte Suprema: Se mantiene el actual sistema para la designación de fiscales judiciales y ministros, pero se introducen ajustes como la realización de concursos públicos para candidatos internos del Poder Judicial y abogados externos, eliminando la norma de “derecho propio” de los ministros más antiguos de las cortes de apelaciones.

Tramitación

El proyecto de ley ingresó a la Cámara de Diputados el 21 de abril de 2021, iniciando su primer trámite constitucional. El mismo día, se remitió a las comisiones de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, así como a la Comisión de Hacienda, y se solicitó la opinión de la Corte Suprema. El proyecto fue informado por la Corte Suprema mediante [Oficio 108-2021](#), de 8 de junio de 2021. Las observaciones de la Corte Suprema sobre el proyecto destacan varios puntos críticos.

Primero, se cuestiona la composición de la Comisión Nacional de Nombramientos Judiciales por ser de carácter político y carecer de representación regional adecuada. Se propone que se considere la inclusión de miembros del Poder Judicial en la Comisión, así como la incorporación de elementos regionales, la extensión de sus facultades a los jueces de tribunales especiales y la concesión de rango constitucional a la Comisión.

También se señala la necesidad de reducir o ajustar la participación de los diversos poderes del Estado en la selección de los integrantes de la Comisión y de establecer criterios objetivos para la toma de decisiones. Además, se sugiere reflexionar sobre la existencia del Consejo Consultivo, e integrar a algunos de sus miembros en la Comisión. En cuanto a la relación entre la Comisión y la Corporación Administrativa del Poder Judicial (CAPJ), se advierte la posibilidad de dificultades debido a que la CAPJ es un órgano dependiente de la Corte Suprema.

Finalmente, se critica que la iniciativa no aborde aspectos relacionados con la independencia judicial, como la carrera judicial, y se observa que el nuevo procedimiento de nombramientos solo se aplica al escalafón primario.

A lo largo de 2021, se reiteró la urgencia simple del proyecto, con el fin de priorizar o posponer su discusión. La Corte Suprema emitió su informe sobre el proyecto el 15 de junio de 2021. A pesar de estas gestiones, el proyecto continúa en su primer trámite constitucional sin mayores avances desde la urgencia simple del 4 de enero de 2022.

Indicaciones

Sin indicaciones a la fecha.

Lo que viene

No se visualizan por ahora sesiones de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, dedicadas a la discusión del proyecto en estudio.

Boletín N° 16850-07⁸: proyecto de Ley que incorpora la Fiscalía Supraterritorial en la ley N° 19.640, orgánica constitucional del Ministerio Público, y modifica otros cuerpos legales que regulan actuaciones de los fiscales y de las fiscalías regionales.

Ficha técnica:

Origen	Mensaje (Presidente Gabriel Boric).
Fecha de ingreso	20 de mayo de 2024
Días en el congreso	105 días corridos

Contenido y objetivos centrales:

El antecedente de este proyecto de ley se encuentra en la [ley 21.644](#), que modifica la Constitución Política de la República con el objeto de crear la Fiscalía Supraterritorial especializada en crimen organizado y delitos de alta complejidad al interior del Ministerio Público. En efecto, la referida ley, promulgada en enero del presente año, dispone que las modificaciones incorporadas entrarán en vigor conjuntamente con la entrada en vigencia de las modificaciones que deban efectuarse a la Ley Orgánica Constitucional contemplada en el artículo 84 de la Carta Fundamental.

De esta forma, el presente proyecto de ley tiene como propósitos principales incorporar al Ministerio Público la Fiscalía Supraterritorial, especializada en crimen organizado y alta complejidad; reforzar las atribuciones del Fiscal Nacional; y crear el Sistema de Análisis Criminal para Crimen Organizado y Delitos de Alta Complejidad.

Para lo anterior, modifica la ley orgánica de dicho organismo, y otros cuerpos legales que regulan actuaciones de los fiscales y de las fiscalías regionales.

⁸ Disponible en:

<https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=17478&prmBOLETIN=16850-07>

El proyecto consta de ocho artículos permanentes que introducen modificaciones a distintos cuerpos legales⁹. En cuanto a las modificaciones a la ley N° 19.640, Orgánica Constitucional del Ministerio Público (en adelante “LOC MP”), el proyecto incorpora la Fiscalía Supraterritorial en su artículo 12, la cual se especializa en crimen organizado y alta complejidad, y cuyo trabajo se organiza por macrozonas.

Se agregan nuevas atribuciones del Fiscal Nacional en el artículo 17 de la LOC MP: impartir instrucciones particulares al Fiscal Jefe de la Fiscalía Supraterritorial en las investigaciones de delitos que se encuentren a su cargo; designar y remover al Fiscal Jefe de la Fiscalía Supraterritorial; resolver contiendas de competencia que puedan suscitarse en la dirección de las investigaciones entre las Fiscalías Regionales y la Fiscalía Supraterritorial; y disponer que la Fiscalía Supraterritorial asuma la dirección de la investigación, el ejercicio de la acción penal pública y la protección de las víctimas o testigos en determinados casos.

También se modifica el artículo 32 de la LOC MP, relativo a las atribuciones de los fiscales regionales, agregando facultades referidas a la coordinación entre las Fiscalías Regionales y la Fiscalía Supraterritorial.

En el artículo nuevo 4° bis, titulado “De la Fiscalía Supraterritorial”, se detalla la organización macrozonal del trabajo de esta Fiscalía; se define su competencia; su organización; los requisitos para poder ser nombrado Fiscal Jefe de la Fiscalía Supraterritorial y sus atribuciones; así como las demás materias necesarias para su funcionamiento.

Entre los criterios que se deberán tener en cuenta para la determinación de las investigaciones que tendrá a cargo esta Fiscalía, se incluyen: a) la existencia de antecedentes que permitan presumir la intervención de asociaciones delictivas o criminales con presencia en dos o más regiones; b) ilícitos cometidos fuera del territorio nacional, en los que existan antecedentes que permitan presumir la intervención de asociaciones delictivas o criminales y cuyo conocimiento le corresponda a los tribunales nacionales, según lo dispuesto en el

⁹ A la ley N° 19.640, Orgánica Constitucional del Ministerio Público; al Código Procesal Penal; a la ley N° 20.880, sobre probidad en la función pública y prevención de los conflictos de intereses; a la ley N° 20.730, que regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios; a la ley N° 21.057, que regula entrevistas grabadas en video y, otras medidas de resguardo a menores de edad, víctimas de delitos sexuales; y a la ley N° 20.240, que perfecciona el sistema de incentivos al desempeño de los fiscales y de los funcionarios del Ministerio Público. El último de los artículos permanentes ordena que todas las referencias legales y reglamentarias efectuadas al actual Sistema de Análisis Criminal y Focos Investigativos –creado por la ley N° 20.861–, deberán entenderse realizadas al nuevo Sistema de Análisis Criminal para Crimen Organizado y Delitos de Alta Complejidad, que en esta iniciativa se regula.

artículo 6° del Código Orgánico de Tribunales; y c) ilícitos cometidos dentro del territorio nacional y en los que existan antecedentes que permitan presumir la intervención de asociaciones delictivas o criminales transnacionales.

El proyecto además introduce modificaciones para hacer aplicable a la Fiscalía Supraterritorial y a los fiscales adjuntos que se desempeñen en ella todas las funciones y atribuciones de las Fiscalías Regionales y de sus fiscales adjuntos, en lo que resulte pertinente dada su especial estructura.

Por otro lado, se incorpora un nuevo párrafo 4° ter al interior del título II de la ley N° 19.460, que reemplaza al actual Sistema de Análisis Criminal y Focos Investigativos por el Sistema de Análisis Criminal para Crimen Organizado y Delitos de Alta Complejidad. Este nuevo sistema se conformará a partir los actuales equipos de fiscales pertenecientes al Sistema de Análisis Criminal y Focos Investigativos y el equipo de fiscales dedicados a delitos de alta complejidad en cada Fiscalía Regional, conformándose en consecuencia un único equipo de analistas, que permitirá nutrir a la Fiscalía Supraterritorial de la información necesaria para una adecuada persecución penal por los delitos respecto de los cuales la Constitución Política de la República le encarga desempeñar sus funciones.

El Proyecto de ley prevé, en su segundo artículo permanente, la incorporación gradual a la planta del Ministerio Público de 87 cargos, compuesta por 1 fiscal jefe, 34 fiscales adjuntos y 52 funcionarios.

Las modificaciones a otros cuerpos legales regulan actuaciones de los fiscales y de las Fiscalías Regionales, a fin de incluir, en los casos en que sea pertinente, a la Fiscalía Supraterritorial y a su Fiscal Jefe.

Finalmente, además de los ocho artículos permanentes que contiene este proyecto de ley, se incluyen dos disposiciones transitorias: una norma que establece un plazo de seis meses contados desde la publicación de la ley para su entrada en vigencia, con el objetivo de que en ese tiempo se realicen las gestiones necesarias para la implementación de esta nueva repartición. En segundo lugar, se contempla una norma referida a la imputación del gasto presupuestario que conlleve su entrada en vigencia.

Tramitación¹⁰

El proyecto ingresó el 20 de mayo de 2024 a su primer trámite constitucional en la Cámara de Diputados, quedando radicado en la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, y en la Comisión de Hacienda en lo que corresponda.

Según da cuenta el [Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento](#), en sesiones N° 186 y 188, de 5 y 12 de junio, respectivamente, fue discutido y sometido a votación en general el proyecto de ley, siendo aprobado por unanimidad. En las sesiones siguientes (N° 190, 192, 194, 196 y 199), que tuvieron lugar entre el 19 de junio y 5 de agosto, se discutió y votó en particular el proyecto de ley, y se presentaron diversas indicaciones parlamentarias. Además, se acordó que el ejecutivo presentaría indicaciones a fin de resolver algunas cuestiones formales que suscitaban debate en la Comisión.

En sesión N° 192 de 3 de julio de 2024, el Ministro Luis Cordero se comprometió a ingresar una indicación que contemple una reclamación de intervinientes en relación con las actuaciones de la Fiscalía Supraterritorial, similar a la que existe para las investigaciones realizadas por un fiscal adjunto.

En sesión N° 196 de 24 de julio de 2024, se rechazó el nuevo inciso tercero¹¹ del literal a) del numeral 20 del artículo primero del proyecto, a propósito de la remoción del Fiscal Jefe de la Fiscalía Supraterritorial por parte del Fiscal Nacional, por considerar excesivo el estándar aplicable para que dicha remoción se llevase a cabo.

El 5 de agosto de 2024, en sesión N° 199, se discutieron las indicaciones ingresadas por el ejecutivo mediante [Oficio N° 165-372](#). Dentro de ellas, no se contempló una reclamación de intervinientes en relación con las actuaciones de la Fiscalía Supraterritorial, y tampoco se patrocinó la indicación que fuera previamente presentada por la diputada Orsini¹², la cual se rechazó por considerarse inadmisibles.

¹⁰ Gran parte del debate respecto del contenido de este proyecto de ley se dio a propósito de la reforma constitucional, actual [Ley 21.644](#) que crea la Fiscalía Supraterritorial y que se discutió en la Comisión en la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento.

¹¹ Señalaba lo siguiente: “Se entenderá por negligencia manifiesta en el ejercicio de sus funciones el incumplimiento evidente, injustificado e inexcusable de las funciones propias del cargo.”

¹² Para crear un nuevo numeral 12, pasando el actual a ser 13 y así consecutivamente, del siguiente tenor:

“12) Incorpórese al artículo 33 los siguientes incisos segundo y tercero nuevos:

A este respecto, en sesión N° 199, tanto el Fiscal Nacional del Ministerio Público como la Jefa de la División Jurídica del Ministerio de Justicia y Derechos humanos, mencionaron que existe una propuesta relativa al sistema de reclamaciones administrativas dentro del Ministerio Público, que se está discutiendo en el Senado respecto del proyecto de ley de fortalecimiento del Ministerio Público ([Boletín N° 16.374-07](#)).

Por otro lado, dentro de las tres indicaciones ingresadas por el ejecutivo y que fueron discutidas en sesión N° 199, una de ellas fue aprobada (que modifica el numeral 5 letra f) del artículo primero), y las otras dos rechazadas (que modificaban la dotación de la Fiscalía Supraterritorial y la gradualidad en su incremento). Estas indicaciones se detallan en el apartado siguiente.

Por último, en sesión N° 199 se rechazó el artículo segundo del proyecto de ley, por considerar que la Fiscalía Supraterritorial requiere de una dotación mayor, y el artículo segundo transitorio¹³, por resultar incompatible con lo ya aprobado.

De esta forma, en sesión N° 199 se aprobaron en particular la mayoría de las normas contenidas en el proyecto de ley, entre ellas, todas las normas adecuatorias. Así, las modificaciones realizadas en la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, se resumen en las siguientes:

- Se agregó a los abogados asistentes de fiscal, a los abogados asesores y restantes funcionarios del MP, entre los que no son consumidores de sustancias o drogas, que no son consumidores de sustancias o drogas estupefacientes o psicotrópicas ilegales o, si lo fueren, que su consumo está justificado por un tratamiento médico.

“Las reclamaciones formuladas en contra de un Fiscal Regional, así como la apelación a la resolución denegatoria del reclamo en contra del fiscal adjunto, serán resueltas por el Fiscal Nacional.

Las reclamaciones formuladas en contra del Fiscal Nacional o el Fiscal Jefe de la Fiscalía Supraterritorial, así como la apelación a la resolución denegatoria del reclamo en contra del Fiscal Regional, serán resueltas por el Consejo General, con exclusión del Fiscal Nacional y del Fiscal reclamado.”

¹³ Artículo segundo transitorio.- *“El mayor gasto fiscal que signifique la aplicación de la presente ley en su primer año presupuestario de vigencia se financiará con cargo al presupuesto vigente del Ministerio Público. No obstante lo anterior, el Ministerio de Hacienda, con cargo a la partida presupuestaria Tesoro Público, podrá suplementar dicho presupuesto en la parte de gasto que no se pudiere financiar con tales recursos. Para los años posteriores, el gasto se financiará con cargo a los recursos que se contemplen en las respectivas leyes de Presupuestos del Sector Público.”*

- Se aclara que mientras no se haya resuelto el traspaso de la investigación desde una Fiscalía Regional a la Supraterritorial, aquélla continuará radicada y será responsabilidad de quien la tuviera a su cargo.
- Se agregó la obligación del Fiscal Nacional de informar a ambas cámaras del Congreso Nacional la resolución por la cual se remueve al Fiscal Jefe de la Fiscalía Supraterritorial, exponiendo los motivos de aquélla en sesiones de las Comisiones de Seguridad Pública del Senado y de Seguridad Ciudadana de la Cámara de Diputados.

El Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y reglamento, fue derivado a la Comisión de Hacienda, para la revisión de los numerales 25) y 26) del artículo 1°.

El proyecto de Ley fue discutido en sesiones N° 241 y N° 242 de la Comisión de hacienda, celebradas el 14 y 26 de agosto de 2024, de las que da cuenta su [primer informe](#).

Ante la Comisión de Hacienda, el Ministro Luis Cordero hizo hincapié en que el proyecto de Fiscalía Supraterritorial no puede ser entendido sin tener a la vista el proyecto de fortalecimiento del Ministerio Público, que se encuentra en actual tramitación en la comisión de constitución del Senado, y enfatizó en el esfuerzo Fiscal que significa un aumento de 97 nuevos cargos y una gradualidad de 3 años.

El Fiscal Nacional valoró el aumento de dotación contenido en la indicación del Ejecutivo, sin embargo, hizo referencia a una diferencia de 12 personas en relación con la propuesta original, quienes sería cruciales para completar la dotación necesaria, especialmente en la macrozona centro.

Pese a estas diferencias, la comisión de hacienda aprobó los numerales 25) y 26) del artículo 1°, como también las indicaciones presentadas por el ejecutivo.

Indicaciones

El 5 de agosto, mediante [Oficio N° 165-372](#), del Presidente de la República, se ingresaron tres indicaciones: la primera, con la finalidad de armonizar el proyecto de ley con la reforma constitucional ([Ley 21.644](#)), se precisa en el numeral 5 letra f) del artículo primero, que la competencia de la Fiscalía Supraterritorial es para casos de crimen organizado o delitos de alta complejidad (aprobada). La segunda, que reemplaza el artículo segundo por uno que precisa la distribución de los 52 nuevos funcionarios de la planta: 39 profesionales; 8 técnicos; 5 administrativos (rechazada). Y la tercera, que modifica el artículo segundo

transitorio, sobre la gradualidad en el incremento de la planta del Ministerio Público, bajándola a 2 años (rechazada).

Además, durante el primer trámite constitucional existieron numerosas indicaciones parlamentarias, siendo la mayoría de ellas rechazadas. Entre las indicaciones aprobadas, destacan las siguientes:

En sesión N° 190 de 19 de junio de 2024, los diputados Benavente, Calisto, Jiles, Longton y Sánchez presentaron una indicación para reemplazar el numeral 3) del artículo 1°, por el siguiente:

3) Reemplázase el artículo 9° bis por el siguiente:

*“Artículo 9° bis.- El Fiscal Nacional, los Fiscales Regionales, el Fiscal Jefe de la Fiscalía Supraterritorial, los fiscales adjuntos, los abogados asistentes de Fiscal, los abogados asesores y los restantes funcionarios del Ministerio Público, antes de asumir sus cargos, deberán acreditar que no son consumidores de sustancias o drogas estupefacientes o sicotrópicas ilegales o, **si lo fueren**, que su consumo está justificado por un tratamiento médico.”*

En sesión N° 194 de 10 de julio de 2024, se aprobó por la mayoría de los votos, la indicación de las diputadas Flores y Jiles, y de los diputados Ilabaca y Longton para introducir un inciso final nuevo en el artículo 37 terdecies que es incorporado por el numeral 12 del Artículo 1°, del siguiente tenor:

“El Fiscal Nacional deberá informar a ambas cámaras del Congreso Nacional la resolución por la cual se remueve al Fiscal Jefe de la Fiscalía Supraterritorial y exponer los motivos de ésta en sesiones de las Comisiones de Seguridad Pública del Senado y de Seguridad Ciudadana de la Cámara de Diputados, especialmente convocadas para tal efecto.”

Por su parte, en sesión N° 192 de 3 de julio de 2024, se votó y aprobó la indicación de los diputados Alessandri y Benavente, al artículo primero, numeral 11, literal g), que propone incorporar, para agregar luego de la palabra “dirección”, la oración “. Mientras no se haya resuelto el traspaso de la investigación, esta continuará radicada y será responsabilidad de quien la tuviere a su cargo”.

Finalmente, el 13 de agosto de 2024, se presentó el [Oficio N° 170-372](#) con tres indicaciones del ejecutivo: la primera, que ingresa un nuevo artículo segundo que incrementa la dotación de planta de la nueva Fiscalía Supraterritorial con 97 nuevos cargos (34 fiscales adjuntos, 43 profesionales, 14 técnicos y 6 administrativos). La segunda, con un artículo segundo transitorio que modifica la gradualidad del ingreso de los nuevos cargos de planta. Y la tercera, con un nuevo artículo tercero transitorio referido al gasto fiscal.

Terceros invitados a opinar del proyecto de ley

Durante su discusión en el primer trámite constitucional, fueron recibidas por la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, el señor Luis Cordero, Ministro de Justicia y derechos Humanos; el señor Jaime Gajardo, Subsecretario de Justicia; la señora María Ester Torres, Jefa de la División Jurídica del mismo Ministerio; el señor Ángel Valencia Vásquez, Fiscal Nacional, acompañado de la señora Ana María Morales Peillard, Gerente de la División de Estudios; el señor Cristián Irrarzával, abogado de la Defensoría Penal Pública.

Lo que viene

El proyecto fue derivado a su segundo trámite constitucional, a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, no encontrándose en tabla actualmente.

Comentario

Por Valentina Avendaño O.¹⁴

La creación de una fiscalía supraterritorial al interior del Ministerio Público no es una idea nueva. En efecto, ya el año 2009, durante el período del Fiscal Nacional Sabas Chahuán, se impulsó por primera vez una iniciativa destinada a crear una fiscalía de este tipo. Esto es, con un funcionamiento supraterritorial y autónomo a fin de garantizar la independencia de los fiscales; orientada a la investigación de delitos de alta complejidad en materia de corrupción, crimen organizado, lavado de activos, y Ley de Seguridad Interior del Estado; y

¹⁴ Abogada de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Se desempeñó como abogada asistente en la Fiscalía de delitos de Alta Complejidad de la Fiscalía Regional Metropolitana Centro Norte entre los años 2015 a 2019, y como abogada asesora del Director del Instituto Nacional de Derecho Humanos (INDH) entre los años 2020 a 2022. Actualmente es investigadora y coordinadora académica y de investigación del Programa Reformas a la Justicia UC.

con una dotación de 83 nuevos funcionarios con vistas a cumplir adecuadamente sus funciones.

Catorce años después, el anteproyecto de la Comisión Experta del proceso constitucional desarrollado en 2023 contempló la creación de una Fiscalía de Alta Complejidad, con competencia a nivel nacional, y con el deber de coordinación con las fiscalías regionales (art. 176 del anteproyecto). Luego, la propuesta de la Comisión Experta varió en el texto aprobado por el Consejo Constitucional, el cual consideraba una fiscalía supraterritorial como parte de la orgánica del Ministerio Público (art. 178 de la propuesta de nueva constitución).

El debate surgido al interior del referido proceso constitucional descansó sobre un amplio acuerdo en torno a la necesidad de crear una fiscalía con competencia supraterritorial, en el entendido que una de las principales amenazas al régimen democrático y al estado de derecho es el crimen organizado transnacional. Este amplio acuerdo político y jurídico permitió, de manera inédita, que en tan solo siete meses fuera tramitada y aprobada por el Congreso Nacional la Ley N° 21.644¹⁵, que modifica la Constitución vigente para crear la fiscalía supraterritorial, especializada en crimen organizado y delitos de alta complejidad, al interior del Ministerio Público.

La pertinencia de esta fiscalía es obvia: contamos con un sistema de persecución penal basado en la regionalización, sin deberes de coordinación, y que no se ajusta a la nueva realidad de criminalidad, caracterizada por dinámicas que no respetan fronteras, sumado a la existencia de delitos más violentos, cometidos con mayor poder de fuego. Lo anterior se agrava si consideramos el creciente fenómeno migratorio clandestino, fomentado por la permeabilidad de nuestra frontera norte.

Así las cosas, el proyecto de ley en revisión, viene a enfrentar una de las mayores debilidades institucionales con que carga actualmente el Ministerio Público para enfrentar la investigación de delitos de crimen organizado, en el entendido que permitirá una estructura con mayores capacidades de coordinación. No obstante, surgen algunas preguntas que debiesen ser abordadas en lo que resta de tramitación legislativa.

¹⁵ Con vigencia diferida, a la espera de la entrada en vigor de las modificaciones a la Ley Orgánica Constitucional contemplada en el artículo 84 de la Carta Fundamental, contenidas en el Boletín 16850-07.

Por un lado, resulta conveniente estudiar el impacto que un fortalecimiento institucional de este tipo tendrá en el trabajo de las policías. En efecto, la investigación a cargo del Ministerio Público no se entiende sin el auxilio de Carabineros y la Policía de Investigaciones, quienes necesariamente tendrían que adecuar sus dinámicas de trabajo para responder de manera adecuada a los requerimientos de los fiscales de la nueva Fiscalía Supraterritorial.

Por otro lado, se deberían revisar los efectos que supone reunir a los equipos de fiscales pertenecientes al Sistema de Análisis Criminal y Focos Investigativos, y el equipo de fiscales dedicados a delitos de alta complejidad en cada Fiscalía Regional. Ello, pues el tipo de delitos que ambos equipos investigan no necesariamente recurren a las mismas estrategias de investigación ni tienen los mismos tiempos de reacción. Con todo, es un hecho que el nuevo Sistema de Análisis Criminal para el Crimen Organizado y Delitos de Alta Complejidad, incorporado al párrafo 4° ter del título II de la ley N° 19.460, requerirá contar con un equipo suficiente de analistas que apoyen la investigación de delitos muy diversos entre sí.

Relacionado con lo anterior, urge sincerar el destino de investigaciones que actualmente llevan las Fiscalías de Alta Complejidad, en las que no existen antecedentes de la intervención de asociaciones delictivas o criminales, ni los hechos requieren necesariamente de una dirección supraterritorial o transnacional de la investigación. Sin embargo, atendida su alta connotación social, la multiplicidad de imputados, la abundante prueba o defensas altamente especializadas, demandan una dedicación especial, como ocurre en particular con los delitos de corrupción. Lo anterior es especialmente sensible, considerando que el combate del crimen organizado no se entiende sin el correspondiente combate de la corrupción.

En suma, y sin perjuicio de estos aspectos que deben ser dilucidados en la tramitación legislativa, el proyecto representa un avance importante en el perfeccionamiento de las capacidades del Ministerio Público para perseguir las nuevas formas de criminalidad.

Boletín N° 8466-07¹⁶: proyecto de Ley que modifica la ley N° 19.799 sobre documentos electrónicos, firma electrónica y servicios de certificación de dicha firma y otros textos legales que indica.

Ficha técnica:

Origen	Mensaje (Presidente Sebastián Piñera E.)
Fecha de ingreso	25 de julio de 2012
Días en el congreso	4422 días corridos

Contenido y objetivos centrales:

Ley original: La Ley N° 19.799, vigente desde 2002, estableció un sistema de firma electrónica avanzada para promover la confianza en transacciones electrónicas. Sin embargo, a la fecha ha tenido un desarrollo insuficiente. Así, a pesar del aumento en el uso de comunicaciones electrónicas, el mercado de firma electrónica avanzada no se ha desarrollado como se esperaba, con solo cinco prestadores acreditados y unos quince mil usuarios.

El proyecto busca ampliar los potenciales actos y contratos que puedan ser otorgados o celebrados mediante documento y firma electrónica, materializar el principio de equivalencia funcional y dar pleno reconocimiento a los atributos inherentes a los documentos suscritos con firma electrónica, eliminar las disposiciones que atenten contra el principio de neutralidad tecnológica y esclarecer la admisibilidad en juicio del documento electrónico y sus reglas aplicables, todos elementos que colaborarán a impulsar el uso de la firma electrónica y, por ende, el comercio electrónico.

Asimismo, se señala en el mensaje la necesidad de establecer un marco legal preciso y claro en cuanto a los principios rectores de la regulación, los derechos y obligaciones de usuarios y certificadores acreditados, los procedimientos y sanciones aplicables en caso de incumplimiento, las funciones y atribuciones de la autoridad y la extensión de su rol de

¹⁶ https://tramitacion.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=8466-07

fiscalización, todos necesarios para consolidar el uso de la firma electrónica avanzada y así resguardar adecuadamente a los usuarios.

Entre los objetivos centrales del proyecto están el que la ley reconozca todos los atributos inherentes a un documento electrónico suscrito con firma electrónica avanzada y sellado de tiempo. En particular, se busca otorgar a dichos documentos el valor de plena prueba y merito ejecutivo para exigir las obligaciones que contiene. Además, debe permitir que éstos cumplan, en forma alternativa, la solemnidad que las firmas de los otorgantes de un acto jurídico sean autorizadas ante notario.

En suma, el proyecto incorpora nuevos principios y definiciones, introduciendo la autonomía de la voluntad y la equivalencia funcional como principios interpretativos de la regulación, los cuales son reconocidos como tales a nivel internacional.

Tramitación

El proyecto ingresó por mensaje el 25/07/2012, y tuvo como Cámara de origen el Senado. Hoy se encuentra en Tercer trámite constitucional (Senado), sin urgencia.

El 1/07/2013 se presentó el [primer informe de comisión de Economía](#). En él se propusieron 31 modificaciones, incluyendo la incorporación de principios como la autonomía de la voluntad y la neutralidad tecnológica y se eliminan las excepciones a la equivalencia funcional de documentos electrónicos, permitiendo su uso en más actos y contratos, entre otros. El proyecto fue aprobado en general por unanimidad en la Comisión.

El 01/10/2013 se presentó el [segundo informe de Comisión de Economía](#), aprobándose varias indicaciones, algunas con modificaciones, como las relacionadas con el sellado de tiempo y la marca de tiempo. Sellado de Tiempo: No se requerirá en ciertos documentos electrónicos generados por leyes especiales, como facturas electrónicas. Se estableció que los documentos electrónicos tendrán igual mérito probatorio que los documentos en papel. Todas las indicaciones presentadas fueron aprobadas por unanimidad, con la indicación N° 13 retirada.

El 28/10/2013 se presentó el [informe de Comisión de Hacienda](#), y entre las modificaciones propuestas están la Certificación de Órganos Públicos: Los órganos públicos podrán contratar servicios de certificación para las firmas electrónicas avanzadas de sus autoridades y funcionarios; las Sanciones a Certificadores Acreditados: Multas de hasta 150 unidades tributarias mensuales por incumplimientos, con posibilidad de duplicarse en caso de

reincidencia; Entidad Acreditadora: La Entidad Acreditadora de la Firma Electrónica Avanzada dependerá de la Subsecretaría de Economía y Empresas de Menor Tamaño; Función de la Entidad Acreditadora: Velar por el cumplimiento de los objetivos y disposiciones de la ley por parte de los prestadores acreditados. Los artículos 9°, 12, y 24 fueron aprobados con enmiendas por unanimidad de los miembros presentes de la Comisión y se contemplaron Disposiciones Transitorias: El gasto que se origine por la aplicación de esta ley se financiará con cargo a la Partida 07 del Presupuesto de la Subsecretaría de Economía. • Informe Financiero: La ley no producirá desequilibrios macroeconómicos ni incidirá negativamente en la economía del país.

Se aprueba el proyecto y envía el [oficio de ley](#) a la cámara revisora el 19/11/2013.

El 6/03/2018 primer [informe de la Comisión de Economía](#) y luego el 31/10/2018 se presenta [informe complementario](#).

El 5/12/ 2018 primer informe [Comisión de Hacienda](#). La Comisión de Economía fue la encargada inicial, pero la Comisión de Hacienda revisó artículos específicos relacionados con aspectos financieros. Ahorros Projectados: Se espera una reducción del gasto en servicios de firma electrónica contratados a prestadores privados, con un ahorro máximo proyectado del 80% en tres años. • Inversión Necesaria: La implementación inicial requiere una inversión de \$156.500 miles, principalmente para mejorar la infraestructura del sistema de firma electrónica. • Costos Operativos: Se estiman costos anuales de operación y personal, con un total de \$135.546 miles, distribuidos entre el Ministerio de Economía y el Ministerio Secretaría General de la Presidencia. • Votación y Aprobación: Los artículos revisados fueron aprobados por unanimidad por los diputados presentes en la Comisión de Hacienda. • Acuerdos Alcanzados: Se acordó incorporar nuevas normas sobre la entidad acreditadora, incluyendo su función y financiamiento, y establecer sanciones por incumplimiento de obligaciones. • Recomendación Final: La Comisión de Hacienda recomienda aprobar las modificaciones introducidas, resaltando el consenso alcanzado y el análisis detallado realizado.

El 18/12/2018 se envía [oficio N°14.413](#) a cámara de origen a tercer trámite constitucional. Luego el 2/01/ 2019 La sala acuerda que el proyecto sea informado, en tercer trámite constitucional, por la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento.

Indicaciones

El Ejecutivo ha presentado indicaciones en dos oportunidades: [oficio 388-361](#), 6/03/2014; [oficio 113-366](#) de 20/09/2018.

Terceros invitados a opinar del proyecto de ley

Entre otros invitados a opinar del proyecto han asistido durante la tramitación del profesor de Derecho Informático, señor Renato Jijena, De la ONG META, el Director, señor Pedro Huichalaf. De la Biblioteca del Congreso Nacional: las Analistas, señoras Annette Hafner y Fernanda Maldonado. Del Instituto Libertad y Desarrollo: el Abogado, señor Daniel Montalva. De la Asociación de Bancos, (ABIF): el Abogado, señor Reinaldo Núñez. Del Comité Jurídico ACHEF, la Abogado, señora Cecilia Garretón. Del Comité PPD, el Asesor, señor Álvaro Pavez y de la Fundación Jaime Guzmán: el Asesor, señor Gustavo Rosende. De la Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN): la Secretaria Ejecutiva del Programa Legislativo, señorita Macarena Lobos. Director de la Corporación Administrativa del Poder Judicial, don Ricardo Guzmán Sanza.

Lo que viene

No se visualizan por ahora sesiones para la discusión del proyecto en estudio. La última gestión se realizó el 18 de enero del 2022 en tercer trámite constitucional (Senado) se dio cuenta del Mensaje 364-369 que retira y hace presente la urgencia Suma.

Comentario

Raúl Arrieta C. ¹⁷

El impulso hacia una legislación que fortalezca la infraestructura legal del comercio electrónico es esencial para que Chile se mantenga competitivo en un mundo cada vez más digitalizado. La adopción de tecnologías avanzadas y la eliminación de barreras legales que limitan el uso de documentos electrónicos son fundamentales para fomentar la confianza y seguridad en las transacciones electrónicas. No obstante, a pesar de las buenas intenciones

¹⁷ Abogado y Magister en Derecho Público por la Universidad de Chile. Socio de Gutiérrez & Arrieta Abogados, tiene más de veinte años de experiencia en asuntos relacionados con el derecho de las telecomunicaciones, medios y tecnología, contratos de desarrollo e implementación de software, plataformas tecnológicas, protección de datos personales, ciberseguridad, comercio electrónico, identidad digital, documentación electrónica e interoperabilidad. También se desempeña en Regulación y Gobierno y Cumplimiento Normativo.

del proyecto, existen serias preocupaciones respecto a su diagnóstico, enfoque y capacidad para abordar los desafíos reales que enfrenta la firma electrónica en el país.

Uno de los puntos más críticos del proyecto es su diagnóstico incorrecto sobre las causas del limitado uso de la firma electrónica avanzada en Chile. El proyecto asume que los problemas se derivan principalmente de la falta de institucionalidad y de ajustes normativos menores. Sin embargo, esta visión simplista no reconoce problemas más profundos y sistémicos que han frenado la adopción de la firma electrónica avanzada. Entre estos problemas se encuentran la falta de educación y capacitación en el uso de tecnologías digitales, la desconfianza en la seguridad de los sistemas electrónicos y la resistencia al cambio en sectores conservadores de la economía y la sociedad.

Además, el proyecto presenta un enfoque que podría generar más problemas que soluciones. Al intentar legalizar aspectos técnicos que hasta ahora han funcionado adecuadamente bajo un reglamento, el proyecto corre el riesgo de introducir una rigidez innecesaria en el marco normativo. Esto podría limitar la flexibilidad necesaria para adaptarse a futuras innovaciones tecnológicas, algo que es esencial en un campo tan dinámico como el de la tecnología digital. La solución no radica en llevar todos estos aspectos a la ley, sino en permitir un desarrollo flexible a través de normas técnicas y la interpretación de la ley, asegurando así que Chile se mantenga a la vanguardia en mecanismos de identidad y suscripción documental electrónica.

Otra preocupación significativa es la falta de actualidad del proyecto. Desde que se comenzó la tramitación de la ley, han pasado más de 10 años, lo que ha provocado que el proyecto ya no refleje adecuadamente los desafíos contemporáneos en la regulación de la firma electrónica. La tecnología ha avanzado rápidamente, y los marcos normativos deben ser lo suficientemente ágiles para adaptarse a estos cambios. La prolongada tramitación legislativa ha hecho que el proyecto quede desfasado, y es probable que, de no actualizarse, no logre cumplir con los objetivos que se propone.

En este contexto, se recomienda dividir el proyecto en dos partes diferenciadas: una enfocada en la modificación de la Ley 19.799 y otra en las reformas al Código de Procedimiento Civil y la Ley de Letra de Cambio y Pagaré. Esta división permitiría un tratamiento más preciso de cada área, maximizando el impacto positivo y mitigando los riesgos asociados a errores técnicos y de obsolescencia tecnológica. Además, aceleraría el desarrollo comercial y financiero en el país, al permitir que cada sector avance a un ritmo adecuado a sus necesidades específicas.

En lo que respecta a la Ley 19.799, el proyecto debería centrarse en aspectos clave como la interoperabilidad internacional, la seguridad y confianza (incluyendo el acceso a datos públicos para mejorar la comprobación de identidad), la adopción y accesibilidad, la internet de las cosas, y la persistencia documental. La interoperabilidad internacional es fundamental para que Chile pueda integrarse efectivamente en el comercio global, permitiendo que los documentos electrónicos y las firmas electrónicas sean reconocidos y validados en diferentes jurisdicciones. La seguridad y confianza son igualmente cruciales, ya que sin ellas, los usuarios y las empresas serán reacios a adoptar plenamente las tecnologías digitales.

Por otro lado, en lo que se refiere a la letra de cambio y el pagaré, el objetivo debería ser su desmaterialización definitiva. Esto permitiría que los títulos de crédito puedan otorgarse con firma electrónica avanzada, respaldando así las operaciones de crédito de dinero que ya se realizan electrónicamente. La desmaterialización de estos documentos no solo simplificaría los procesos, sino que también reduciría los costos y el tiempo asociado con la gestión de documentos físicos, aportando a la eficiencia y competitividad del mercado financiero.

Finalmente, el proyecto debe tener en cuenta que la verdadera transformación digital no se logrará solo con cambios legislativos, sino también con un cambio cultural y educativo. Es necesario promover una mayor comprensión y aceptación de las tecnologías digitales entre la población y los sectores empresariales, lo que requerirá esfuerzos coordinados entre el gobierno, las instituciones educativas y el sector privado. Solo de esta manera se podrá garantizar que la firma electrónica avanzada y los documentos electrónicos sean adoptados masivamente y utilizados de manera efectiva.

En conclusión, aunque el Proyecto de Ley Boletín 8466 aborda una necesidad urgente, su efectividad dependerá de la capacidad para adaptarse a los desafíos tecnológicos actuales y futuros, así como de su flexibilidad para permitir un desarrollo normativo dinámico y avanzado. La división del proyecto, junto con un enfoque en los aspectos clave mencionados, podría ser la clave para asegurar que Chile no solo mantenga su competitividad en el ámbito digital, sino que también se convierta en un líder en la adopción de tecnologías avanzadas.