INFORME DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN Y JUSTICIA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY SOBRE PROCEDIMIENTO DE TOMA DE RAZÓN Y REGISTRO ELECTRÓNICO.

BOLETÍN N° 9173-07

La Comisión de Constitución, Legislación y Justicia viene en informar, en primer trámite constitucional y primero reglamentario, el proyecto de la referencia, originado en un mensaje de S.E. el Presidente de la República.

Durante el análisis de esta iniciativa, la Comisión contó con la colaboración de don Cristián Larroulet Vignau, Ministro Secretario General de la Presidencia; don Sebastián Soto Velasco, Jefe de la División Jurídico-Legislativa de ese Ministerio; doña Andrea Rojas Olivares, Jefa de la Unidad del Sistema de Administración del Personal del Estado (SIAPER) de la Contraloría General de la República; don Esteban Navarro Román, Jefe de Desarrollo Técnico del Sistema de Administración del Personal del Estado; doña Alicia de la Cruz Millar, Jefa de Gabinete del Contralor General de la República, y doña Marta Morales del Río, Subjefa de la División de Personal de la Administración del Estado.

Para el despacho de esta iniciativa, el Jefe del Estado ha hecho presente la urgencia la que ha calificado de suma para todos sus trámites constitucionales, por lo que esta Corporación cuenta con un plazo de quince días para afinar su tramitación, término que vence el 3 de enero próximo, por haberse dado cuenta de la urgencia en la Sala el 17 del mes en curso.

I.- IDEAS MATRICES O FUNDAMENTALES.

La idea central del proyecto tiene por objeto agilizar el trámite de la toma de razón y registro de los actos administrativos por la vía de la implementación del Sistema de Información y Control del Personal de la Administración del Estado, mecanismo que permite tramitar documentos afectos a la toma de razón o exentos de ella, de manera rápida, estandarizada y clara por medio de plataformas electrónicas.

Tal idea la que el proyecto concreta por medio de las correspondientes modificaciones a la ley N° 10.336, orgánica de la Contraloría General de la República, es materia de ley al tenor de lo establecido en los artículos 63 N°s. 1, 2 y 14; 65, inciso cuarto N° 2, y 98 y 99 de la Constitución Política.

II.- CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS

Para los efectos de lo establecido en los números 2°, 4°, 5° y 7° del artículo 287 del Reglamento de la Corporación, la Comisión dejó constancia de lo siguiente:

1° Que el artículo 10 A, inciso primero, 10 B, inciso cuarto; 10 C, inciso segundo y 10 D tienen rango de ley orgánica constitucional por decir relación con la organización, el funcionamiento y las atribuciones de la Contraloría General de la República.

2°. Que las disposiciones del proyecto no son de la competencia de la Comisión de Hacienda.

3° Que se aprobó la idea de legislar por unanimidad, con los votos de los diputados señores Araya, Burgos, Calderón, Cardemil, Ceroni, Díaz, Cristián Mönckeberg y Squella.

4° Que no hubo artículos o indicaciones rechazados por la Comisión.

III.- DIPUTADO INFORMANTE.

Se designó diputado informante al señor Marcelo Díaz Díaz.

IV.- ANTECEDENTES.

1.- El mensaje señala que esta iniciativa se enmarca en el proceso de modernización del Estado, orientado a optimizar el cumplimiento de las tareas propias de los servicios públicos y de la Contraloría General de la República, por medio de la utilización de modalidades que emplean tecnologías de la información y generan procedimientos que redundan en beneficios significativos para dichas instituciones y la ciudadanía. Agrega que la modernización del Estado ha sido un permanente desafío para distintos gobiernos y ha sido firmemente promovida por el actual, el que ha logrado incorporar las tecnologías de la información en los procedimientos de los servicios públicos y en la relación entre los órganos de la Administración del Estado y los particulares.

Añade el mensaje que una prueba de lo anterior lo constituyen iniciativas como la que se conoce con el nombre de “Chile sin Papeleos”, programa que se orienta a racionalizar, simplificar y digitalizar los trámites públicos, especialmente aquellos que tienen un mayor impacto en la vida de las personas, como también los que facilitan el desarrollo de emprendimientos o actividades productivas que aportan al crecimiento del país. Cita, asimismo, a “ChileAtiende”, red multiservicios del Estado, que busca acercar los beneficios y servicios de las instituciones públicas a las personas por medio de tres canales constituidos por más de ciento noventa puntos de atención presencial a lo largo del país; por el portal electrónico que permite la realización en línea de una serie de trámites y la difusión de información relevante, y por el “call center”, todo lo cual remata, con la intención de dar a este programa un carácter permanente, en un proyecto de ley enviado a trámite legislativo que establece un sistema de atención a las personas, titulado “Crea el Servicio Nacional de Atención Ciudadana, ChileAtiende (Boletín N° 9125-06). En esta misma línea, cita la iniciativa

“Chile Gestiona” que busca elevar la productividad de la Administración del Estado, que ha logrado una reducción del 19% del ausentismo laboral y que también ha sido complementada con un proyecto que perfecciona la gestión del sector público, mediante nuevas herramientas y el mejoramiento del Sistema de Alta Dirección Pública (Boletín N° 9084-05).

Refiriéndose, a continuación, a la Contraloría General de la República, señala que en el año 2001 se suscribió un convenio con el Banco Interamericano de Desarrollo, por el cual se entregó una cantidad cercana a los veinticinco millones de dólares para apoyar algunas tareas de renovación de esa entidad, en razón de las funciones contables y de auditoría del Estado que realiza y que dicen relación con aspectos centrales de la modernización que se pretende, lo que permitió al órgano contralor efectuar importantes esfuerzos en la renovación de sus procesos por medio de tecnologías de la información. En virtud de lo anterior, se creó el Sistema de Información y Control del Personal de la Administración del Estado (SIAPER), inserto en el proyecto de Gestión del Gasto Público, financiado por el Banco Mundial. Sobre esta base, la Contraloría planteó la necesidad de rediseñar los procesos que apoyan la función de control de personal, en términos de contribuir efectivamente al proceso de modernización del Estado, habilitando oportuna y eficientemente una herramienta de coordinación con los entes fiscalizados, sobre la base de criterios proactivos, información que, a la vez, permite a la Administración contar con antecedentes fidedignos de gestión en materia de personal que sirven de apoyo a sus procesos de toma de decisión.

Agrega el mensaje que la iniciativa mencionada produjo el impacto esperado y la posibilidad de nuevas potencialidades de incorporación de tecnología en el quehacer de la Administración del Estado, dando lugar al acceso de una nueva etapa de necesarias innovaciones, las que este proyecto inicia por la vía de acentuar, por una parte, una relación de colaboración entre los servicios públicos y la Contraloría por medio de la utilización mutua y coordinada de información imprescindible de los funcionarios en su relación con la Administración; por otra parte, fortalece también la atención que se debe prestar a los ciudadanos, respondiendo con prontitud a sus requerimientos sobre la base de fundamentos consolidados y transparentes, por cuanto incluye en esta nueva forma de tramitación electrónica entre el ente fiscalizador y las instituciones fiscalizadas, materias diversas a las de personal, lo que deberá redundar en una mejora en la gestión de los servicios debido a una toma de razón más expedita de sus actos administrativos.

Termina el mensaje esta parte de su fundamentación, señalando que la materialización de esta iniciativa y esfuerzo modernizador lo constituye el Sistema de Información y Control del Personal de la Administración del Estado (SIAPER), el que permite tramitar documentos afectos a la toma de razón o exentos de ella, de manera rápida, estandarizada y clara por medio de plataformas electrónicas.

2.- Se refiere, en seguida, el mensaje al acto administrativo de la toma de razón, señalando que por medio de él, la Contraloría examina si los decretos con fuerza de ley, decretos y resoluciones cumplen con los requisitos de forma y fondo que a su respecto exige el ordenamiento jurídico, agregando que se trata de un control preventivo, de juridicidad, imprescindible e impeditivo. De acuerdo al artículo 98 de la Constitución, a la Contraloría corresponde ejercer el control de la legalidad de los actos de la Administración, de tal manera que, en principio, ese control debe ejercerse sobre todos dichos actos, pero el artículo 99 de la misma Carta Política morigera esta atribución, señalando que dicha función deberá ejercerse, es decir, la toma de razón, sobre los decretos y resoluciones " que, en conformidad a la ley, deben tramitarse por la Contraloría", lo que da pié a que el inciso quinto del artículo 10 de la ley N° 10.336, orgánica de dicho organismo, faculte al Contralor para eximir del citado trámite a determinados actos administrativos.

3.- Refiriéndose a la toma de razón electrónica que establece el proyecto, señala el mensaje que con esta nueva disposición serán los distintos servicios públicos quienes podrán tramitar sus actos administrativos relativos a su personal, por medio de la plataforma web de la Contraloría, lo que permitirá efectuar el control de juridicidad en línea, reduciendo drásticamente los tiempos de tramitación actuales, los que pasarán de días a minutos, disminuyendo notoriamente la cantidad de documentos que ingresan a diario a la Contraloría para su estudio y tramitación y permitiendo, por tanto, que el órgano contralor focalice sus esfuerzos en otras funciones.

Además de lo señalado, este nuevo mecanismo automático de toma de razón, se constituirá en un factor de modernización del Estado porque permitirá el acceso vía internet desde cualquier servicio o entidad pública que tenga los medios, a la información disponible en la Contraloría y, a la vez, permitirá a las instituciones tramitar electrónicamente sus actos administrativos, dando lugar a respuestas automáticas acerca de su potencial toma de razón y registro, sin perjuicio, además, que propenderá a la masificación de la firma electrónica a nivel de los órganos de la Administración del Estado.

Hace presente el mensaje que si bien hasta el momento la Contraloría se ha enfocado en impulsar la toma de razón automática y el registro electrónico de los actos administrativos emitidos por los servicios en materia de personal, las actuales tecnologías permiten abarcar los más variados actos administrativos relativos a todas aquellas materias que el Contralor disponga, según la conveniencia y factibilidad técnica que se presenten, para lo cual será necesario se suscriban convenios con los órganos fiscalizados para acordar la tramitación de determinados actos administrativos por la vía electrónica, sin perjuicio de que, dependiendo de la materia, ésta no sea siempre por dicha vía.

Por último, el mensaje señala que las facultades que tiene la Contraloría para realizar auditorías, inspecciones, investigaciones o exámenes posteriores respecto de los actos administrativos que se tramiten ante ella, podrá aplicarlas también respecto de los actos de los que tome razón por la vía electrónica, pudiendo validar dichos actos mediante la revisión en el servicio mismo de la documentación que se adjuntó al respectivo acto.

Entrando directamente al contenido del proyecto, el mensaje señala que se entrega la toma de razón electrónica, sea o no automática, a las atribuciones del Contralor General y a los convenios que se suscriban al respecto, tanto respecto de los actos administrativos sujetos a dicha modalidad cuanto a los servicios que se sometan a dicha tramitación, correspondiendo también a la autoridad contralora regular la forma de acreditación y verificación de los requisitos legales necesarios para los actos administrativos señalados.

Dichos requisitos se verificarán mediante consulta en línea a registro o bancos de datos, siendo de la responsabilidad de los órganos que administran dichos registros la veracidad de la información contenida en ellos. Si tales registros o bancos de datos no están disponibles o no existen, el encargado de acreditar la existencia de los requisitos legales para un determinado acto administrativo, será el ministro de fe de cada servicio, para lo cual se establece esa función y las pertinentes obligaciones y sanciones aplicables, según el caso.

Si el servicio respectivo da cumplimiento a lo dispuesto en la normativa vigente sobre digitalización de documentos, los actos administrativos sometidos a tramitación electrónica, deberán mantenerse en soporte de papel o soporte digital, pudiendo el Contralor disponer, en casos excepcionales, se conserven los antecedentes en soporte de papel.

Asimismo, una vez entrado en vigencia como ley este proyecto, los servicios deberán remitir mediante la plataforma SIAPER los actos sujetos a trámite de registro y, en cuanto a la toma de razón electrónica de actos administrativos referidos a personal, podrán hacerlo en forma gradual dentro del plazo máximo de dos años. Los que digan relación con materias distintas a las de personal, quedarán sujetos a los convenios que el órgano contralor celebre con los servicios.

Por último, en el caso específico de la certificación del estado de salud del interesado al nombramiento o contratación en un servicio público, antecedente que es uno de los que más retrasan o dilatan dicho nombramiento o contratación, se establece, a fin de evitar la demora, una presunción de cumplimiento de dicho requisito, otorgando al interesado un plazo de sesenta días a contar desde la toma de razón del acto de la designación, para que acompañe el certificado respectivo, el que podrá ser otorgado por cualquier prestador de salud, sea o no público. El no cumplimiento de esta obligación, debidamente certificado por el ministro de

fe, dará lugar a que el servicio respectivo deje sin efecto el acto de designación.

V.- DISCUSIÓN DEL PROYECTO.

a.- Intervenciones recibidas por la Comisión.

1.-Don Cristián Larroulet Vignau, Ministro Secretario General de la Presidencia, inició su intervención señalando que el proyecto se insertaba en la idea de modernizar el Estado por medio del empleo de nuevas tecnologías, recordando que hace algún tiempo se lanzó la campaña denominada “Chile sin Papeleos”, destinada a facilitar a la ciudadanía los trámites que debe efectuar ante la Administración, de los cuales ya se habían digitalizado 309. En este mismo sentido, señaló que se había suscrito un convenio con ambas ramas del Congreso destinado a procurar que toda relación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, vale decir, proyectos de ley, oficios de fiscalización y otros de similar naturaleza, pueda efectuarse por vía electrónica.

Dando cifras, explicó que durante el año 2012 los documentos afectos al trámite de la toma de razón ascendieron a más de 242.000, de los cuales 221.000 correspondieron a materias de personal, agregando que, de acuerdo al proyecto, el Contralor deberá establecer, mediante resolución, los actos administrativos cuya toma de razón o registro podrá efectuarse por medios electrónicos, como también, previa celebración de convenios, los servicios que someterán tales actos a ese sistema. En todo caso, la sumisión al nuevo sistema será obligatorio para aquellos órganos de la Administración que actualmente deben someter sus actos al trámite de la toma de razón.

Agregó que tanto los actos administrativos como los antecedentes que deben adjuntarse a ellos, deberán remitirse digitalizados para su registro o toma de razón, no siendo necesaria la remisión de los antecedentes a los cuales la Contraloría pueda acceder directamente en línea a registros o bancos de datos de otros órganos de la Administración. En el caso de antecedentes a los que no tenga acceso, el ministro de fe que designe el respectivo jefe superior del servicio deberá verificarlos y certificar su autenticidad, incurriendo en falta grave al principio de la probidad administrativa, en caso de certificar antecedentes inexistentes.

Terminó esta parte de su exposición, señalando que los antecedentes que deban acompañarse a los actos sometidos al trámite de la toma de razón y registro electrónico, deberán conservarse por el órgano emisor en soporte de papel o en forma digital, agregando que a partir de la entrada en vigencia de este proyecto, todos los órganos de la Administración del Estado deberán realizar el trámite de registro de los actos administrativos en materia de personal exentos de la toma de razón, por medio del Sistema de Información y Control del Personal de la Administración del Estado, plataforma web de la Contraloría, debiendo aquellos actos de esta misma

naturaleza afectos al trámite de la toma de razón, efectuarse en igual forma, pero contando los servicios u órganos de la Administración respectivos con un plazo de hasta dos años para someterse al sistema.

Por último, refiriéndose al cumplimiento del requisito de salud compatible con el cargo, que es uno de los que más dilata la concreción de una contratación, señaló que para evitar ese problema se establecía la presunción de su cumplimiento, debiendo el interesado acompañar el correspondiente certificado emitido por un prestador de salud, dentro de los sesenta días hábiles a contar desde la toma de razón o registro electrónico del respectivo acto administrativo, circunstancia que deberá certificar el ministro de fe del servicio respectivo. De no otorgarse tal certificación dentro del plazo indicado, el servicio deberá dejar sin efecto el correspondiente acto administrativo

2.- Doña Alicia de la Cruz Millar, Jefa de Gabinete del Contralor General de la República, hizo presente que en primer lugar se aplicará el nuevo sistema a todos los actos que digan relación con personal, dentro de los cuales hay algunos que están afectos al trámite de la toma de razón y otros sólo van a registro.

Explicó, en seguida, que el Sistema de Información y Control del Personal de la Administración del Estado (SIAPER), era una plataforma web de la Contraloría que permitía la centralización y administración adecuada de la información referida al personal del Estado, facilitando y organizando su registro, almacenamiento y disposición, acorde con altos estándares de gestión y de transparencia pública.

Afirmó que este Sistema servía de apoyo al ejercicio del control de juridicidad de los actos administrativos y de fiscalización que, en lo que se refiere a personal, correspondía a la Contraloría, colaborando en el proceso de toma de decisiones relacionadas con la gestión y el control organizacional del personal de la Administración del Estado, mediante el manejo, en una plataforma única, de todas las materias referentes a personal, registrando la totalidad de los actos administrativos que conciernen a cada trabajador, independiente del servicio o entidad pública con la que se relacione.

Explicó que el Sistema, que considera el flujo y cada una de las etapas de tramitación de los documentos referidos a personal ingresados a la Contraloría, operaba en esta entidad fiscalizadora desde el 1 de diciembre de 2009, en que había sustituido el antiguo sistema de codificación que se utilizaba, y que fue muy positivo porque permitió estandarizar los flujos de trabajo existentes, definiendo claramente los procesos y actores del mismo.

Efectuando, luego, un recuento de los principales aportes del SIAPER, señaló que a) había permitido recopilar en un solo lugar la información que antes se encontraba dispersa; b) permitía relacionar los

datos de manera integral y útil; c) había estandarizado los procesos de la Contraloría a nivel nacional, pues antes cada regional presentaba y seguía sus propios procesos; d) lograba una disminución de los tiempos promedio de tramitación en la Contraloría en más de un 40%, brindando mejor disposición y calidad de la información. En resumen, mayor eficiencia y eficacia en los procesos de toma de razón y registro.

Destacó la importancia que significaba el aporte de este Sistema en cuanto a constituir una solución tecnológica que permita resolver o paliar el problema que significa el ejercicio de esta función, especialmente si se tenía en cuenta que el promedio mensual de documentos tramitados por la Contraloría, ya fuera para su toma de razón o registro, alcanza aproximadamente a los sesenta mil y lo costoso que resulta para los servicios y para el mismo órgano contralor, la tramitación del gran volumen de documentos en materia de personal que remitían los primeros.

Terminó señalando que este nuevo mecanismo permitiría estandarizar los actos administrativos, respecto de los que hoy cada servicio se atiene a su propia forma.

3.- Doña Andrea Rojas Olivares, Jefa de la Unidad del Sistema de Administración del Personal del Estado (SIAPER) de la Contraloría General de la República, explicó que dentro del Sistema se habían desarrollado dos proyectos en forma paralela: SIAPER Registro Electrónico y SIAPER Toma de Razón Automática, los que complementan la actual plataforma SIAPER que utiliza la Contraloría, que inter operan entre sí y permiten disponer de toda la información relativa a materias de personal de manera centralizada y en línea. Basta ingresar el rol único nacional de una persona para acceder a la hoja de vida de alguien que alguna vez tuvo una relación con el Estado.

Definió al SIAPER Registro Electrónico como aquel sistema mediante el cual los órganos de la administración del Estado envían a la Contraloría sus actos administrativos destinados a registrarse. Este Sistema había comenzado a operar en el año 2011 y hoy, virtualmente, se había extendido a toda la Administración del Estado con la sola excepción de los municipios, los que deberán incorporarse en el año 2014. Añadió que desde agosto de 2012 se había puesto este Sistema a disposición de los servicios públicos cuyos actos administrativos están sujetos al trámite de registro, reemplazando el antiguo sistema de envío en papel por una plataforma eficiente que permitía su registro electrónico, quedando los correspondientes documentos originales en soporte de papel en la institución emisora, de tal manera de permitir a la Contraloría efectuar validaciones posteriores. En otras palabras, los mismos servicios ingresan, según la materia de que se trate, en diversos formularios, la información referida a su personal comprendida en sus actos administrativos exentos de toma de razón, para incorporarla en la base de datos de la Contraría, sin necesidad de enviar materialmente el documento original.

El nuevo mecanismo no sólo buscaba solucionar el problema existente, sino que ordenaba la información relativa a la administración de personal, generando una base con datos consistentes y homogéneos que incluye aspectos relevantes hasta ahora no considerados, como licencias médicas, permisos, feriados, etc.

En lo que se refiere al SIAPER Toma de Razón Automática, señaló que este Sistema permitiría a los propios servicios tramitar sus actos administrativos en materia de personal por medio de la plataforma web de la Contraloría, la que, a su vez, efectuará el control de juridicidad en línea. Explicó que el mecanismo se iniciaba mediante el ingreso del rol único nacional del interesado, ya que éste era la base de la transacción, desplegándose a continuación un formulario y preguntas que deberán ser completadas o respondidas, según corresponda, y proporcionar los documentos que servirán para verificar los datos entregados a través de la plataforma. Si no existiera base de datos para acreditar el cumplimiento de los requisitos legales, deberá recurrirse al papel, debiendo el ministro de fe de cada servicio certificar que tuvo a la vista el documento que los acredita, permaneciendo los originales en el mismo servicio para la posterior validación de la Contraloría.

Sostuvo que la eficiencia del Sistema había dado lugar a permitir el ingreso directo de información por parte de los servicios públicos a la plataforma de la Contraloría, para lo cual deben dar respuesta a una serie de preguntas destinadas a verificar el cumplimiento de los requisitos legales que cada acto administrativo debe observar, para lo que existen catálogos o validadores, según cuál sea el acto administrativo, a fin de dotar de “inteligencia” al Sistema, de tal manera de permitirle tomar razón del acto o permitirle representarlo. Mediante estos validadores, aplicables a cada acto administrativo, atendiendo al servicio público de que se trate y al cargo en particular, el órgano contralor, mediante la plataforma, realiza el control de legalidad, entregando una respuesta automática al servicio en cuestión, ya sea tomando razón del acto o representándolo en caso que no cumpla con una o más reglas.

Precisó que todo servicio público podrá ingresar al Sistema a través de la página web de la Contraloría, utilizando un “login” y un “password” proporcionado por el mismo órgano contralor a los servicios que se incorporen al Sistema, los que una vez dentro de él, podrán crear un nuevo documento seleccionando el acto administrativo a realizar y completando los distintos formularios relacionados con el mismo, como podría ser el nombramiento en calidad de titular de alguna persona.

b.- Discusión general

Durante la discusión acerca de la idea de legislar, el diputado señor Burgos hizo presente que de acuerdo al texto de la iniciativa, la determinación de los actos administrativos que deberán someterse a la toma de razón electrónica, corresponderá a una decisión discrecional del

Contralor. Al respecto quiso saber qué seguridad brindaría el proyecto para seguir la historia de un acto administrativo que se someta al nuevo procedimiento.

Los representantes del Ejecutivo explicaron que resultaba necesario conjugar el artículo 10 A, que agrega el artículo único a la ley orgánica de la Contraloría, con el artículo segundo transitorio. En efecto, el primero de los nombrados dispone que corresponderá al Contralor, mediante resolución, establecer los actos administrativos cuya toma de razón o registro podrán efectuarse electrónicamente y los servicios, que previo convenio, someterán tales actos a dicha tramitación. El segundo dispone que todos los órganos de la Administración del Estado deberán realizar el trámite de registro de los actos administrativos en materia de personal, exentos de la toma de razón, a través del SIAPER, que es la plataforma web de la Contraloría. En cuanto a los actos administrativos referidos a personal, afectos al control de legalidad, deberán también tramitarse por medio del referido sistema, pero contando los órganos de la Administración con un plazo de dos años a contar de la entrada en vigencia como ley de esta iniciativa, para someterse a dicho mecanismo. En consecuencia, habría una gradualidad que se desarrollaría en tres etapas: actos sobre personal afectos a registro, actos sobre personal afectos a la toma de razón y, finalmente, la aplicación general.

Ante una consulta del diputado señor Díaz acerca de si podría en estos casos repetirse la situación que ha sucedido con algunos notarios, que afirman haber tenido a la vista determinados documentos sin que ello sea efectivo, los representantes de la Contraloría señalaron que el nuevo mecanismo contemplaba una validación posterior para constatar la real existencia del o los documentos, las que si bien en un comienzo serán aleatorias, finalmente permitirán fiscalizar a todas las reparticiones públicas.

El diputado señor Calderón, teniendo presente que el control de legalidad lo realizará el sistema, quiso saber si dicho sistema será capaz de detectar situaciones en que una autoridad como el Jefe del Estado pretenda dictar decretos que excedan sus facultades. Igualmente, refiriéndose a problemas de regularización de la propiedad en distritos de su representación, señaló que las autoridades solicitan la exhibición de mapas satelitales y sugieren se los obtenga vía internet por medio de “google earth”, algo imposible en zonas rurales. Creía que tales antecedentes debiera procurárselos directamente el Estado, especialmente si se encuentran en poder de otro servicio público, liberando de tal carga a la ciudadanía.

Los representantes del Ejecutivo precisaron que el proyecto se refería básicamente al registro y toma de razón de actos de la administración relacionados con personal, lo que hacía posible su automatización. En cuanto a la posibilidad de que una autoridad como el Jefe del Estado se excediera en sus facultades, señalaron que no resultaba posible sustituir el criterio jurídico de los funcionarios del órgano contralor,

agregando que el proyecto permitía el flujo de documentos por la vía electrónica, pero no reemplazaba el control de legalidad.

En cuanto a la segunda parte de lo expuesto por el diputado, señalaron que el artículo 10 B, que la iniciativa agregaba en la ley N° 10.336, faculta a la Contraloría para efectuar consultas en línea a otras bases de datos, como por ejemplo, en el caso de requerirse título de abogado para ingresar a la Administración Pública, el ente contralor podrá recurrir a la base de datos del Poder Judicial.

Cerrado finalmente el debate, se aprobó la idea de legislar por unanimidad, con los votos de los diputados señores Araya, Burgos, Calderón, Cardemil, Ceroni, Díaz, Cristián Mönckeberg y Squella.

c.- Discusión particular

El proyecto consta de un artículo único y dos disposiciones transitorias, introduciendo el primero cuatro nuevos artículos en la ley N° 10.336, todos los que la Comisión acordó tratar separadamente:

Artículo 10 A

Señala que la toma de razón y el registro podrán realizarse a través de técnicas, medios y procedimientos que consideren el empleo de documentos y firmas electrónicas. El Contralor General establecerá, mediante resolución, los actos administrativos cuya toma de razón o registro podrán efectuarse electrónicamente y los servicios que, previo convenio, someterán tales actos a dicha tramitación. También determinará los medios de verificación y la forma para acreditar el cumplimiento de los requisitos legales que precisen los actos administrativos antes señalados. Asimismo, dispondrá el tipo de comunicación, formas y demás materias que requiera la toma de razón o registro electrónicos, pudiendo incluir para determinados actos, sistemas automatizados que los realicen.

Su inciso segundo agrega que la toma de razón y el registro electrónico deberán ajustarse a la normativa técnica establecida en virtud de lo dispuesto en el artículo 10 de la ley N° 19.799, sobre documentos electrónicos, firma electrónica y servicios de certificación de dicha firma.

El diputado señor Burgos quiso saber si en el futuro, a virtud de esta disposición, la toma de razón electrónica podría extenderse a actos administrativos como los decretos supremos, como asimismo, pensaba que los convenios a que alude esta norma, deberían celebrarse con el jefe del servicio respectivo, lo que debería establecerse expresamente, a fin de evitar interpretaciones o confusiones al respecto.

El diputado señor Ceroni estimó que, de acuerdo a este artículo, quedaría a criterio del Contralor determinar qué otros actos administrativos pueden incorporarse al nuevo sistema, por lo que podría

disponer que actos de naturaleza más compleja se tramiten en la nueva forma. En otras palabras, su decisión podría comprender actos respecto de los que el examen de legalidad resulta irreemplazable y esta disposición vendría a ser una especie de cheque en blanco en cuanto a la decisión que podría adoptar al respecto.

Los representantes del Ejecutivo explicaron que sobre el particular existía la posibilidad de optar por establecer que todos los actos administrativos pudieran acogerse a este tipo de tramitación o facultar al Contralor para que determine que actos administrativos pueden acogerse a este nuevo sistema. Esa sería la razón por la que este artículo exige la concurrencia de dos circunstancias: una resolución del Contralor y la celebración de un convenio con el servicio respectivo. En todo caso, lo que este proyecto haría sería sustituir la tramitación de un expediente en formato de papel por otro en formato electrónico, lo que en caso alguno significaría la inexistencia del control de legalidad, el que continuaría aplicándose aunque en otro formato.

Insistieron en que esta norma regulaba la toma de razón electrónica, la que sería distinta de la toma de razón automática. En esta última sólo correspondería efectuar una revisión para determinar si concurren todos los requisitos. La primera, en cambio, no sólo supone verificar la concurrencia de los requisitos, sino permitir que el flujo de documentos que se exigen, pueda tramitarse en forma electrónica.

Los representantes de la Contraloría, haciéndose cargo de la inquietud del diputado señor Burgos en cuanto a que debiera señalarse expresamente que el convenio se celebraría con el jefe del servicio, hicieron presente que quien tiene potestad para celebrar los convenios es, precisamente, el jefe del servicio, salvo que delegue la facultad.

El diputado señor Díaz señaló que si se estableciera expresamente la obligación de la suscripción de los convenios por el jefe del servicio, éste no podría delegar, como también que le causaba preocupación el hecho que los convenios fueran revocables, porque esa posibilidad se alejaba de los propósitos perseguidos por el proyecto.

Ante esta última observación, los representantes del Ejecutivo admitieron que tal posibilidad podría significar dejar sin efecto el convenio y volver al formato de papel, pero lo creían poco probable, agregando los representantes de la Contraloría que lo más plausible que podría ocurrir, sería que se modificaran los convenios para agregar nuevos actos administrativos.

Cerrado el debate, se aprobó el artículo en iguales términos por unanimidad, con los votos de los diputados señores Araya, Burgos, Calderón, Cardemil, Ceroni, Díaz, Cristián Mönckeberg y Squella.

Artículo 10 B

Dispone que para la toma de razón o registro que empleen firma electrónica, los requisitos que deban cumplir los actos administrativos se verificarán mediante consulta en línea a registros o bancos de datos que permitan su tratamiento.**, siendo responsables los órganos que administran dichos registros de la veracidad de la información contenida en ellos.**

Su inciso segundo agrega que si la consulta en línea indicada en el inciso anterior no fuere posible, la existencia de los antecedentes que acrediten el cumplimiento de tales requisitos será verificada y certificada por el ministro de fe, designado para estos efectos por el respectivo jefe superior del servicio. Realizadas las correspondientes verificaciones y certificaciones por el ministro de fe, los mencionados antecedentes serán digitalizados e incorporados al procedimiento de toma de razón o registro electrónico correspondiente. El ministro de fe que certificare antecedentes inexistentes, incurrirá en responsabilidad administrativa por infracción grave al principio de probidad, sin perjuicio de las responsabilidades penales correspondientes.

Su inciso tercero previene que tratándose del requisito establecido en la letra c) del artículo 12 de la ley N° 18.834[i], se presumirá su cumplimiento, debiendo el interesado acompañar el certificado emitido por un prestador institucional de salud, dentro de un plazo de sesenta días hábiles siguientes a la toma de razón o registro electrónico del respectivo acto administrativo. El ministro de fe del servicio deberá certificar el cumplimiento de esta obligación, debiendo archivarse ambos certificados junto al resto de los antecedentes que conforman el expediente, físico o electrónico, si corresponde. Transcurrido el plazo señalado sin haberse cumplido la obligación precedente, el servicio deberá dejar sin efecto el acto administrativo correspondiente.

Su inciso cuarto añade que sin perjuicio de lo dispuesto precedentemente, el Contralor General previa resolución fundada, existiendo situaciones excepcionales que lo ameriten, podrá requerir que se le envíen a toma de razón o registro, en soporte papel, alguno de los actos sometidos a tramitación electrónica, o sus antecedentes.

El diputado señor Burgos, haciendo referencia al inciso segundo en la parte que trata de la responsabilidad del ministro de fe que certificare antecedentes inexistentes, sostuvo que dicha disposición requería ser más precisa, explicando los representantes del Ejecutivo que el citado inciso no hacía otra cosa más que deslindar la responsabilidad que podría caberle a la Contraloría al utilizar antecedentes que han sido verificados y certificados como verdaderos por el ministro de fe del servicio que corresponda. Dicha responsabilidad se hará efectiva desde el punto de vista administrativo sobre tal funcionario, sin perjuicio de la responsabilidad penal

[i] Se refiere al requisito de salud compatible con el cargo.

que pudiere corresponderle por la certificación de antecedentes que no existen.

Los representantes de la Contraloría precisaron que si se emite un antecedente incorrecto o si la base de datos presenta problemas, el ente fiscalizador no está en condiciones de resolver tal dificultad, correspondiendo al servicio que maneja los correspondientes registros perseguir la responsabilidad de quien haya manipulado o falsificado los datos, como también arbitrar las medidas convenientes para subsanar la irregularidad detectada.

Ante la consulta del diputado señor Díaz acerca de si en el caso de la falsificación de una licencia de educación media, la responsabilidad recaería en el Ministerio de Educación, los mismos representantes del órgano contralor precisaron, junto con indicar que la utilización del formato electrónico, disminuiría la posibilidad de falsificaciones, que en el ejemplo dado el responsable sería el tercero que falsifique el documento.

El diputado señor Calderón hizo ver que lo que llamaba a confusión acerca de la responsabilidad era precisamente el empleo de ese término, siendo que lo que realmente se quería decir era que la verificación de la existencia de tales antecedentes estaba a cargo del órgano respectivo, correspondiendo a la Contraloría operar sobre la base que el antecedente que proporciona ese órgano es verdadero. Como consecuencia de lo anterior, lógicamente, la responsabilidad por la falsificación de un documento recaerá sobre la persona que la perpetre.

Ante la prevención del diputado señor Burgos en el sentido que las expresiones finales del inciso primero “ **siendo responsables los órganos que administran dichos registros de la veracidad de la información contenida en ellos.**”, podrían convertirse en una forma de eludir la responsabilidad de los funcionarios, los representantes del Ejecutivo sugirieron, a fin de evitar interpretaciones que se apartaran de los objetivos de la norma, suprimir dichas expresiones, sugerencia con la que la Comisión coincidió.

Ante la consulta del diputado señor Calderón acerca de lo dispuesto en el inciso tercero acerca del cumplimiento del requisito vinculado con la exigencia de salud compatible con el cargo, en el sentido de que no veía por qué no se disponía que el acto administrativo que efectuaba el nombramiento sobre la base de la presunción de cumplimiento del requisito, quedaría sin efecto de pleno derecho en el caso que no se acompañara el correspondiente certificado otorgado por un prestador de salud dentro del término que se establece, evitándose así la realización de un nuevo acto administrativo para dejar sin efecto el anterior, los representantes de la Contraloría señalaron que ello era indispensable para mantener actualizada la hoja de vida del funcionario, porque si se declarara de pleno derecho sin efecto el acto de nombramiento, no habría constancia

en dicha hoja de vida del incumplimiento, apareciendo su titular como satisfaciendo el requisito de salud compatible con el cargo. Por tanto, la necesidad de mantener al día los antecedentes que el sistema proporciona, hacían necesaria la emisión de un nuevo acto administrativo.

Cerrado el debate, se aprobó el artículo por unanimidad, sin más cambios que suprimir las expresiones finales del inciso primero destacadas más arriba, más una adecuación formal en el inciso final, con los votos de los diputados señores Burgos, Calderón, Díaz, Cristián Mönckeberg y Squella.

Artículo 10 C.-

Señala que una vez efectuado el trámite de toma de razón o registro electrónico mediante el uso de firma electrónica, el servicio deberá mantener archivados en soporte papel los documentos o certificados oficiales que fueron digitalizados para estos efectos, o podrá mantenerlos exclusivamente en soporte digital, cuando éstos se ajusten a la normativa vigente sobre digitalización de documentos.

Su inciso segundo agrega que el Contralor General, en casos excepcionales, podrá disponer que un determinado servicio mantenga archivados en soporte papel los antecedentes mencionados en el inciso precedente.

No se produjo debate, aprobándose el artículo en iguales términos, por unanimidad, con los votos de los diputados señores Burgos, Calderón, Díaz, Cristián Mönckeberg y Squella.

Artículo 10 D.-

Señala que sin perjuicio de la toma de razón o registro electrónicos, el Contralor General, en ejercicio de sus atribuciones, podrá realizar las validaciones posteriores **que estime convenientes** sobre los actos administrativos sometidos a este sistema de tramitación electrónica.

Ante la consulta del diputado señor Cardemil acerca del sentido de las expresiones “validaciones posteriores”, los representantes de la Contraloría explicaron que ello significaba efectuar una contrastación entre los datos ingresados y aquellos que realmente se tienen, lo que deberá efectuarse por la vía de hacerse presentes los funcionarios de la Contraloría en el servicio público que efectuó la digitalización de los datos y dio lugar a la creación del acto administrativo, a fin de verificar que la citada digitalización concuerde con la realidad.

El diputado señor Burgos consideró innecesarias las expresiones “ **que estime convenientes**” y el diputado señor Díaz propuso sustituir la forma verbal “”podrá “ por “deberá”, acogiendo la Comisión la primera sugerencia pero no la segunda, procediéndose a aprobar el artículo con la supresión señalada y una adecuación formal, por unanimidad, con los

votos de los diputados señores Burgos, Cardemil, Díaz, Cristián Mönckeberg y Squella.

Artículo primero transitorio.-

Dispone que esta ley entrará en vigencia el primer día del mes subsiguiente a su publicación en el Diario Oficial, sin perjuicio del artículo siguiente.

Artículo segundo transitorio.-

Señala que desde la entrada en vigencia de la presente ley, todos los órganos de la Administración del Estado deberán realizar el trámite de registro de los actos administrativos en materias de personal, exentos de toma de razón, a través del Sistema de Información y Control del Personal de la Administración del Estado (SIAPER), plataforma web de la Contraloría General de la República.

Su inciso segundo agrega que por su parte, los actos administrativos en materias de personal, afectos al control de legalidad de la citada entidad fiscalizadora, serán tramitados mediante el referido sistema, debiendo los órganos de la Administración someterse a éste dentro del plazo máximo de dos años contados desde la entrada en vigencia de esta ley.

Su inciso tercero añade que la Contraloría General de la República podrá suscribir, a contar de la entrada en vigencia de esta ley, con cada uno de los órganos de la Administración convenios para someter a toma de razón electrónica otros actos administrativos afectos, distintos a los señalados en el inciso anterior. Dichos convenios determinarán las etapas y plazos en los que se pondrá en marcha el sistema para la tramitación electrónica de esos decretos y resoluciones.

Dado lo relacionadas de estas dos normas, la Comisión acordó tratarlas conjuntamente, y, si bien el artículo primero no dio lugar a reparo alguno, respecto del segundo los representantes del Ejecutivo sugirieron suprimir el inciso tercero por ser innecesario ya que lo que dispone se encuentra comprendido en el segundo párrafo del inciso primero del artículo 10 A.

No se produjo mayor debate, aprobándose el artículo primero en iguales términos y el segundo, con la supresión señalada, por unanimidad, con los votos de los diputados señores Burgos, Cardemil, Díaz, Cristián Mönckeberg y Squella.

******

Por las razones señaladas y por las que dará a conocer oportunamente el señor diputado informante, esta Comisión recomienda aprobar el proyecto de conformidad al siguiente texto:

“ PROYECTO DE LEY:

Artículo único.- Incorpórase a continuación del artículo 10° de la ley N° 10.336, que fija la organización y atribuciones de la Contraloría General de la República, cuyo texto coordinado, sistematizado y refundido fue fijado por el decreto supremo N°2.421 del Ministerio de Hacienda, de 1964, lo siguiente:

Artículo 10 A.- La toma de razón y el registro podrán realizarse a través de técnicas, medios y procedimientos que consideren el empleo de documentos y firmas electrónicas. El Contralor General establecerá, mediante resolución, los actos administrativos cuya toma de razón o registro podrán efectuarse electrónicamente y los servicios que, previo convenio, someterán tales actos a dicha tramitación. También determinará los medios de verificación y la forma para acreditar el cumplimiento de los requisitos legales que precisen los actos administrativos antes señalados. Asimismo, dispondrá el tipo de comunicación, formas y demás materias que requiera la toma de razón o registro electrónicos, pudiendo incluir para determinados actos, sistemas automatizados que los realicen.

La toma de razón y el registro electrónico deberán ajustarse a la normativa técnica establecida en virtud de lo dispuesto en el artículo 10 de la ley N° 19.799, sobre documentos electrónicos, firma electrónica y servicios de certificación de dicha firma.

Artículo 10 B.- Para la toma de razón o registro que empleen firma electrónica, los requisitos que deban cumplir los actos administrativos se verificarán mediante consulta en línea a registros o bancos de datos que permitan su tratamiento.

Si la consulta en línea indicada en el inciso anterior no fuere posible, la existencia de los antecedentes que acrediten el cumplimiento de tales requisitos será verificada y certificada por el ministro de fe, designado para estos efectos por el respectivo jefe superior del servicio. Realizadas las correspondientes verificaciones y certificaciones por el ministro de fe, los mencionados antecedentes serán digitalizados e incorporados al procedimiento de toma de razón o registro electrónico correspondiente. El ministro de fe que certificare antecedentes inexistentes, incurrirá en responsabilidad administrativa por infracción grave al principio de probidad, sin perjuicio de las responsabilidades penales correspondientes.

Tratándose del requisito establecido en la letra c) del artículo 12 de la ley N° 18.834, se presumirá su cumplimiento, debiendo el interesado acompañar el certificado emitido por un prestador institucional de salud, dentro de un plazo de sesenta días hábiles siguientes a la toma de razón o registro electrónico del respectivo acto administrativo. El ministro de fe del servicio deberá certificar el cumplimiento de esta obligación, debiendo archivarse ambos certificados junto al resto de los antecedentes que conforman el expediente, físico o electrónico, si corresponde. Transcurrido el plazo señalado sin haberse cumplido la obligación precedente, el servicio deberá dejar sin efecto el acto administrativo correspondiente.

Sin perjuicio de lo dispuesto precedentemente, el Contralor General previa resolución fundada, existiendo situaciones excepcionales que lo ameriten, podrá requerir que se le envíen a toma de razón o registro, en soporte papel, alguno de los actos sometidos a tramitación electrónica, o sus antecedentes.

Artículo 10 C.- Efectuado el trámite de toma de razón o registro electrónico mediante el uso de firma electrónica, el servicio deberá mantener archivados en soporte papel los documentos o certificados oficiales que fueron digitalizados para estos efectos, o podrá mantenerlos exclusivamente en soporte digital, cuando éstos se ajusten a la normativa vigente sobre digitalización de documentos.

El Contralor General, en casos excepcionales, podrá disponer que un determinado servicio mantenga archivados en soporte papel los antecedentes mencionados en el inciso precedente.

Artículo 10 D.- Sin perjuicio de la toma de razón o registro electrónicos, el Contralor General, en ejercicio de sus atribuciones, podrá realizar las validaciones posteriores sobre los actos administrativos sometidos a este sistema de tramitación electrónica.”.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Artículo primero.- Esta ley entrará en vigencia el primer día del mes subsiguiente a su publicación en el Diario Oficial, sin perjuicio del artículo siguiente.

Artículo segundo.- Desde la entrada en vigencia de la presente ley, todos los órganos de la Administración del Estado deberán realizar el trámite de registro de los actos administrativos en materias de personal, exentos de toma de razón, a través del Sistema de Información y Control del Personal de la Administración del Estado (SIAPER), plataforma web de la Contraloría General de la República.

Por su parte, los actos administrativos en materias de personal, afectos al control de legalidad de la citada entidad fiscalizadora, serán tramitados mediante el referido sistema, debiendo los órganos de la

Administración someterse a éste dentro del plazo máximo de dos años contados desde la entrada en vigencia de esta ley.

******

Sala de la Comisión, a 10 de diciembre de 2013

Acordado en sesión de igual fecha con la asistencia de los diputados señores Cristián Mönckeberg Bruner (Presidente), Pedro Araya Guerrero, Jorge Burgos Varela, Giovanni Calderón Bassi, Alberto Cardemil Herrera, Guillermo Ceroni Fuentes, Marcelo Díaz Díaz y Arturo Squella Ovalle.

EUGENIO FOSTER MORENO

Abogado Secretario de la Comisión