

INFORME DE LA COMISIÓN DE OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES Y TELECOMUNICACIONES RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY QUE AUTORIZA EL USO DE TECNOLOGÍAS DE AUTENTIFICACIÓN PARA LA CORRECTA IDENTIFICACIÓN DE PASAJEROS DE TRANSPORTE AÉREO NACIONAL.

BOLETÍN N° 16.434-15

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones pasa a informar el proyecto de ley individualizado en el epígrafe, de origen en una moción copatrocinada por las diputadas señoras Marta González, Carolina Marzán, Helia Molina y Camila Musante, y los diputados señores Carlos Bianchi (A) Jaime Araya, Raúl Soto, Cristián Tapia y Héctor Ulloa, en primer trámite constitucional y reglamentario, con urgencia calificada de "suma".

I.- CONSTANCIAS PREVIAS.

1.- IDEA MATRIZ O FUNDAMENTAL DEL PROYECTO.

- Dotar de mejores herramientas a las instituciones encargadas de realizar controles destinados al resguardo de la seguridad de los pasajeros, tripulantes, funcionarios de los aeropuertos y de la sociedad en general, mediante la autorización de uso de tecnologías biométricas de identificación personal, tanto a la Policía de Investigaciones de Chile como a la Dirección General de Aeronáutica Civil, entidades encargadas de la seguridad y control de pasajeros en los aeropuertos a lo largo del país.

2.- NORMAS DE CARÁCTER ORGÁNICO CONSTITUCIONAL O DE QUORUM CALIFICADO.

NO HAY.

3.- TRÁMITE DE HACIENDA.

NO HAY.

4.- EL PROYECTO FUE APROBADO EN GENERAL POR UNANIMIDAD.

VOTARON A FAVOR LA DIPUTADA SEÑORA EMILIA NUYADO Y LOS DIPUTADOS SEÑORES CARLOS BIANCHI, FERNANDO BÓRQUEZ, FELIPE CAMAÑO, MAURO GONZÁLEZ, MAURICIO OJEDA Y JAIME SÁEZ.

5.- SE DESIGNÓ DIPUTADO INFORMANTE AL SEÑOR CARLOS BIANCHI CHELECH.

Durante este trámite reglamentario se contó con la asistencia y participación de los señores Subsecretario de Prevención del Delito, don Eduardo Vergara; el Prefecto Luis Álamos Meneses, Jefe Nacional (S) de Migraciones y Policía Internacional, en representación de la Policía de Investigaciones de Chile; el Director General de Aeronáutica de Civil, General de Aviación, don Carlos Madina Díaz, y el señor Alberto Mena Padilla, Fiscal, y el asesor legislativo de la Subsecretaría de Prevención del Delito, don Alonso Boegeholz.

II.- ANTECEDENTES.

La moción en análisis considera los siguientes fundamentos:

1.- Durante la última década nuestro país ha experimentado un notorio incremento en el tráfico de pasajeros de los distintos aeropuertos a nivel nacional, sea para vuelos nacionales como ingresos y salidas del país. Según datos de la concesionaria del aeropuerto Arturo Merino Benítez de Santiago, el flujo de personas que transita por el principal terminal aéreo del país ha subido un 25% en relación con la misma fecha del año pasado. Misma situación se presenta en los demás aeropuertos del país.

2.- Este contexto representa un enorme desafío para las autoridades, ya que el aumento en el transporte aéreo de pasajeros implica obviamente un mayor número de aeronaves que aterrizan y despegan desde la loza, aumento en la concurrencia de personas a las instalaciones de los aeropuertos y la realización de un mayor número de controles en los ingresos y salidas de vuelos nacionales e internacionales

3.- Bajo ese orden de cosas, la posibilidad de realizar controles eficaces y eficientes de las personas que arriban al país, y, en general de todo quien sube o baja de un avión se dificulta cada vez más. Las altas aglomeraciones y el avance en el mal uso de las nuevas tecnologías nos hacen concluir que ya no basta con realizar el control de identificación de las personas mediante la exhibición del documento personal de viaje, puesto que éste puede ser falsificado, o bien, puede presentarse una persona distinta del titular del documento, es decir, suplantación de identidad. De esta manera, hemos lamentado el ingreso al país de personas indeseables, así como también hemos sufrido la fuga de individuos que tenían cuentas pendientes con la justicia de nuestro país.

4.- Afortunadamente, hoy en día el avance de la tecnología nos permite dar solución a un sinnúmero de problemas con celeridad y eficiencia en el uso de los recursos materiales y humanos. Pero para ello, es necesario adecuar la legislación a los tiempos actuales, dotando de mejores herramientas a las instituciones encargadas de realizar los controles destinados al resguardo de la seguridad de los pasajeros, tripulantes, funcionarios de los aeropuertos y de la sociedad general. En tal sentido, el presente proyecto de ley propone autorizar el uso de las tecnologías biométricas de identificación personal para proveer mayor seguridad, incrementar la eficiencia y mejorar los servicios tanto de la Policía de Investigaciones de Chile, como así también de la Dirección General de Aeronáutica Civil, entidades encargadas de la seguridad y control de pasajeros en los aeropuertos a lo largo del país.

5.- Así, en el caso de la Policía de Investigaciones de Chile, el artículo 5° de la ley Orgánica de la Policía de Investigaciones de Chile, dispone que le corresponderá a esta institución policial, entre otras atribuciones, controlar el ingreso y la salida de personas del territorio nacional, adoptando para ello, todas las medidas conducentes para asegurar la correcta identificación de las personas que salen e ingresan al país, la validez y autenticidad de sus documentos de viaje y la libre voluntad

de las personas de ingresar o salir de él. Pues bien, en tal sentido, quienes suscribimos la presente iniciativa, proponemos complementar dicha norma, en orden a establecer dentro de las atribuciones de la Policía de Investigaciones de Chile, la posibilidad de realizar controles de autenticación biométrica de identidad, para así identificar de manera fehaciente al individuo que transite por nuestros terminales aéreos. Con ello, se pretende obtener un control infalible en los pasajeros del tráfico aéreo y así poder detectar a tiempo personas que se encuentren con situaciones judiciales pendientes y otras situaciones.

6.- De igual modo, se propone modificar la ley 16.752 que fija la organización y funciones y establece disposiciones generales a la Dirección General de Aeronáutica Civil, específicamente en su artículo 3° literal b), donde se consagra a la DGAC, la función de controlar y fiscalizar los aeródromos públicos y privados y administrar los públicos de dominio fiscal. Como sabemos, la seguridad de los aeropuertos y aeródromos en el territorio nacional se encuentra sujeta a la responsabilidad de Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC), mientras su presencia en aeropuertos se da a través de los Servicios de Seguridad Aeroportuaria (AVSEC) de acuerdo con la normativa de la OACI. Las funciones de los técnicos en seguridad que prestan dicho servicio corresponden a la revisión de pasajeros y equipajes, el control de ingreso y circulación de personas y vehículos a los recintos aeroportuarios, y la fiscalización del transporte de mercancía peligrosa. En la Policía de Investigaciones de Chile. Por tanto, el control de pasajeros y equipaje lo realiza práctica, dentro de los vuelos nacionales, evidentemente no existe un control migratorio a cargo de la la DGAC. Es dentro de ese trámite y en relación con las funciones de seguridad en aeropuertos, es que se propone en el literal b) del artículo 3° de la ley 16.752, la posibilidad de realizar procedimientos de autenticación biométrica a todos quienes se trasladen en avión dentro del territorio nacional. Así, se pretende dotar de una mayor certeza en la identificación fehaciente de los individuos que toman un vuelo, por las mismas finalidades señaladas en el punto anterior.

7.- Finalmente, cabe señalar que los controles planteados deben necesariamente realizarse en colaboración con el Servicio de Registro Civil e Identificación, en primer lugar, puesto que es la entidad que posee los datos necesarios para la correcta identificación de las personas, sean chilenos o extranjeros avecindados en Chile. También se propone la posibilidad de firmar convenios con el Servicio Nacional de Migraciones en concordancia con los datos biométricos obtenidos en virtud del procedimiento de empadronamiento de personas extranjeras que hayan ingresado al país por paso no habilitado o eludiendo el control migratorio y se encuentren en el territorio nacional de manera irregular, contenido en la Resolución Exenta 25425, en relación con lo dispuesto en la ley 21.325 de Migración y Extranjería. En ambos casos, la utilización de los datos personales deberá realizarse con estricto cumplimiento de lo dispuesto en la ley 19.628 sobre protección de la vida privada.

III.- INTERVENCIONES. -

Se escuchó al **Prefecto Luis Álamos Meneses, Jefe Nacional (S) de Migraciones y Policía Internacional, en representación de la Policía de Investigaciones de Chile.**

Señaló que, si bien es cierto que se está analizando esta propuesta, considera que no sería necesario modificar o reemplazar los cuerpos legales actuales, ya que estos ya facultan a los funcionarios para realizar los controles y diligencias necesarios en los pasos fronterizos. Destacó que cuentan con alrededor de 107 pasos fronterizos, ya sea terrestres, marítimos o aéreos, donde tienen la capacidad de realizar el control migratorio.

En respuesta a un comentario del diputado Bianchi, el señor Meneses mencionó que actualmente están utilizando la tecnología de biometría en Arica, con 27 equipos estacionarios y 27 tabletas destinadas a la fiscalización. Además, están gestionando recursos para implementar un software llamado Avis a nivel nacional, que permitirá realizar controles tanto en aeropuertos como en controles terrestres.

Destacó que, si bien la cantidad de personas que pasan por los aeropuertos es considerable, están trabajando para garantizar que quienes lo hagan utilicen documentación verdadera y que los procesos de control sean eficientes. Subrayó la importancia de visualizar también los pasos fronterizos terrestres, que son igualmente fundamentales en el control migratorio del país.

La **abogada Linda Ulloa** indicó que, al realizar un análisis del proyecto de ley, se enfoca en los vuelos internacionales y los puertos aéreos. Explicó que realizaron un análisis de las cifras y flujos migratorios, observando que cerca del 50% de estos ocurren en el aeropuerto, mientras que el resto se distribuye en otros pasos fronterizos terrestres. Mencionó ejemplos como el paso Chacaya y el paso fronterizo entre Arica y Bolivia, señalando que, aunque el proyecto de ley prioriza el aeropuerto, lo ideal es que el sistema biométrico sea implementado a nivel nacional en todos los pasos fronterizos, ya sean aéreos, terrestres o marítimos.

Se escuchó al **director general de Aeronáutica de Civil, General de Aviación señor Carlos Madina Díaz, y al señor Alberto Mena Padilla, Fiscal.**

Basaron su exposición en la siguiente presentación:



La imagen muestra una presentación de la Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC) de Chile. A la izquierda, se ve una torre de control y un edificio con el logo 'DGAC Chile'. A la derecha, un fondo azul contiene el logo de la DGAC Chile y el texto 'DIRECCIÓN GENERAL DE AERONÁUTICA CIVIL'. Debajo de esto, se menciona 'Comisión de Obras Públicas' y 'Cámara de Diputados'. El título principal del proyecto es 'PROYECTO DE LEY CONTROL BIOMÉTRICO PASAJEROS DE VUELOS NACIONALES E INTERNACIONALES', con el número de boletín '(Boletín 16.434-15)'. En la parte inferior derecha del fondo azul, se encuentra el logo 'DGAC'.

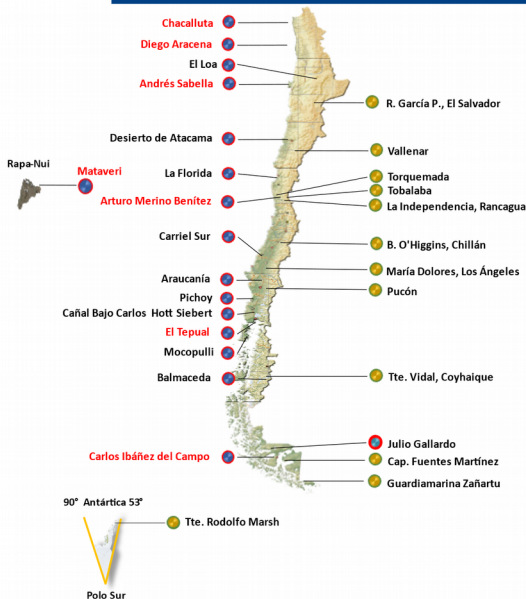
AGENDA

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. ANTECEDENTES GENERALES.
- III. PREVISIONES DEL PROYECTO DE LEY.
- IV. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN.

*La Dirección General de Aeronáutica Civil es la **Autoridad Aeronáutica Nacional**, se rige por lo dispuesto en la **Ley 16.752**, con facultades únicas para el cumplimiento de las **funciones normativas y fiscalizadoras de la actividad aérea.***

II. ANTECEDENTES GENERALES. RED AEROPORTUARIA NACIONAL.



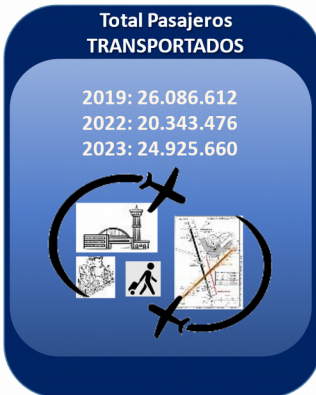
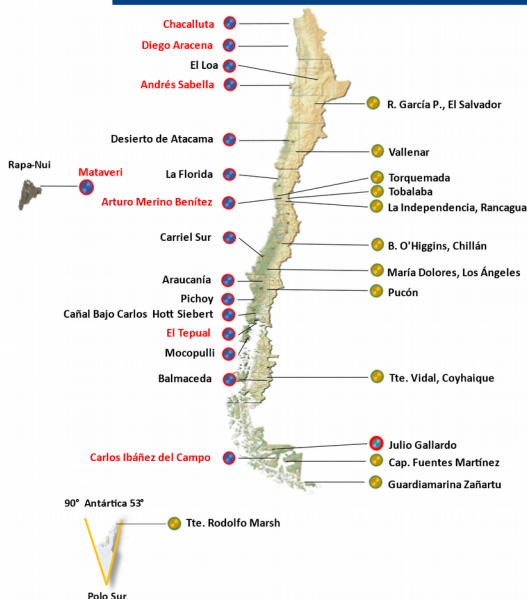
En Chile existe una extensa red aeroportuaria compuesta por:

- 29 Aeródromos (17 Primario y 12 secundarios)
- 29 Aeródromos (07 son Aeropuertos permanentes)
- 344 Aeródromos.
- 117 Helipuertos.

La DGAC, administra directamente 102 de ellos y en 43 hay personal DGAC.

CLASIFICACIÓN	ADMINISTRACIÓN		
	Concesión	DGAC	FACH
Red Primaria	12	5	-
Red Secundaria	-	12	-
Pequeños Aeródromos	-	304	-
Aeródromos Militares	-	-	11
Total		344	

II. ANTECEDENTES GENERALES. RED AEROPORTUARIA NACIONAL.



PASAJEROS INTERNACIONALES (SALIDOS + LLEGADOS)

AEROPUERTO	2019	2022	2023
ARICA	227	6.478	527
IQUIQUE	26.502	15.173	10.874
ANTOFAGASTA	34.713	41.667	82.288
SANTIAGO AMB	11.000.491	6.940.223	9.641.395
MATAVERI	11.703	0	0
PTO. MONTT	172	0	0
PUNTA ARENAS	5.049	2.034	4.214
Total	11.078.857	7.005.575	9.739.298

II. ANTECEDENTES GENERALES. MARCO LEGAL Y REGLAMENTARIO.

Ley N° 16.752

- **Artículo 3° letra b)**
Administrar los aeródromos públicos, sin perjuicio de las funciones policiales que correspondan a las fuerzas de orden y seguridad públicas en sus respectivos ámbitos de competencia.

Decreto N° 63 de 2007

- **Reglamento de Seguridad, Protección de la Aviación Civil contra actos de interferencia ilícita.**

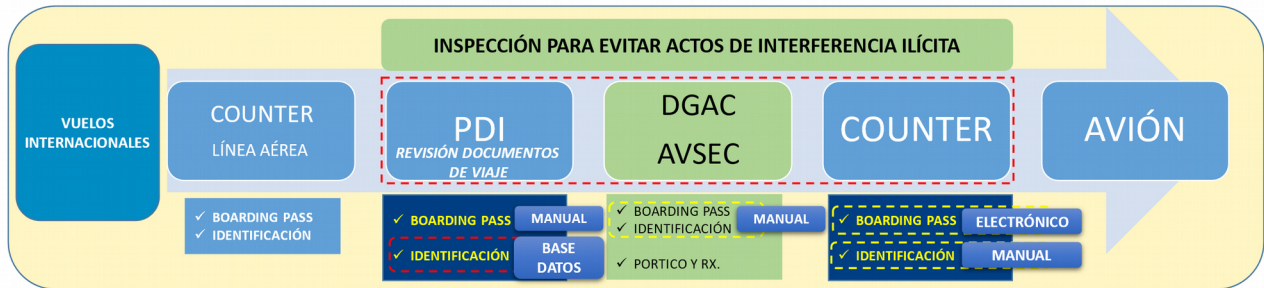
Código Aeronáutico

- **Artículo 83:**
Facultad de control o inspeccionar aeronaves, tripulaciones y personas y cosas transportadas a bordo.
- **Artículo 90 Bis:**
Servicios de transporte aéreo deberán poner a disposición del Ministerio Público y las policías el listado de pasajeros que trasladen.

II. ANTECEDENTES GENERALES. FLUJO DE PASAJEROS NACIONAL.

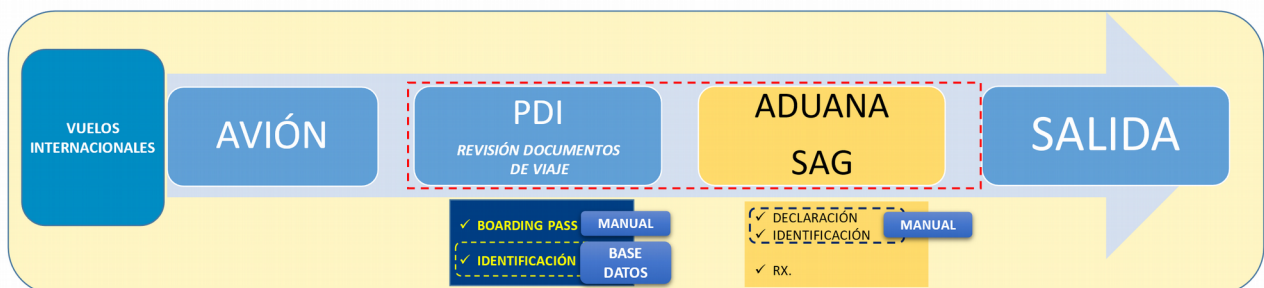


II. ANTECEDENTES GENERALES. FLUJO DE PASAJEROS INTERNACIONAL.



DGAC

II. ANTECEDENTES GENERALES. FLUJO DE PASAJEROS INTERNACIONAL.



DGAC

III. PREVISIONES DEL PROYECTO DE LEY. ELEMENTOS TÉCNICOS PARA CONTROL BIOMÉTRICO.



Tecnologías disponibles:

1. Lectura huella dactilar.
2. Lectura de la palma.
3. Lectura del iris.
4. Lectura facial.
5. Voz, etc.



Aspectos críticos para la selección:

1. Porcentaje de falla en lectura.
2. Tiempos de procesamiento de datos.
3. Acceso a los datos para validación.

DGAC

III. PREVISIONES DEL PROYECTO DE LEY. INTEGRACIÓN DE LAS BASES DE DATOS.



DGAC

III. PREVISIONES DEL PROYECTO DE LEY. EFECTOS EN AEROPUERTOS CONCESIONARIOS.

MINISTERIO DE TRANSPORTE Y TELECOMUNICACIONES, JUNTA AERONÁUTICA CIVIL

- Flujo de pasajeros en un aeródromo, podría ralentizarse por la incorporación de estos dispositivos biométricos.

MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS/SOCIEDADES CONCESIONARIAS

- Modificación y costo de la infraestructura por el uso de tótem, torniquete u otro.

DGAC

IV. CONCLUSIONES.

Incluir además de pasajeros, a cualquier otra persona que ingrese a los aeropuertos y aeródromos. (AMB 5.000).

Considerar el financiamiento para implementar los sistemas requeridos.

Regular las atribuciones del personal AVSEC, frente a personas con órdenes de detención pendientes.

Procedimientos de implementación gradual.

DGAC

El **señor Madina** indicó que existe una red primaria y una red secundaria. Estas redes de aeropuertos están con alguna infraestructura suficiente para poder recibir aviones de características internacionales. Un ejemplo, Punta Arena recibe pasajeros internacionales, tiene la infraestructura, tiene las organizaciones, PDI, aduana, etcétera.

Balmaceda, por ejemplo, más al norte, no es un aeródromo o un aeropuerto declarado como tal. No obstante, cuando se proponen planes de vuelo de aeronaves un poco más pequeñas y que hacen viajes de Balmaceda, por ejemplo, a Comodoro Rivadavia se pide al personal de la PDI, que está muy cerca, ahí en el límite, al personal del SAC, aduana, para que concurren y se internacionaliza el aeropuerto por el espacio que dure el vuelo o el embarque.

Por lo tanto, hay posibilidades de internacionalizar aeropuertos, pero no es la frecuencia común, dado que el personal de PDI, aduana, SAC, no están normalmente con esta frecuencia para servir a la DGAC.

Agrega que la internacionalización depende de una combinación de intereses de aerolíneas, la infraestructura de un determinado aeropuerto, aeródromo, capaz de poder recibir una cantidad importante de pasajeros, y de los servicios que se proporcionan para la internacionalización de este aeropuerto.

En algunas otras oportunidades, cuando el aeródromo es muy pequeño, por ejemplo, en Chillán, que están pidiendo hacer vuelos internacionales, no está la infraestructura para recibir aviones de cierta magnitud, ni tampoco están los servicios porque es una red secundaria y no está preparado para aquello.

En resumen, señala que el propósito del proyecto se comparte, sin embargo, la implementación, la operación de esto, requiere costos, ¿cuál va a ser el estudio más profundo que delimite cuál va a ser el ingenio o el elemento para no ralentizar? y las atribuciones, sobre todo las atribuciones que va a tener el personal para en caso de que se produzca, algún tipo de alarma, algún tipo de advertencia sobre cierto pasajero, ¿cómo va a actuar? Porque en este momento, las atribuciones que tienen solamente están relacionadas con el equipaje y con la seguridad de aviación civil, no con respecto a si hay medidas cautelares, órdenes de detención, etc.

Respecto a los costos, va a depender de la medida que se vaya a implementar.

Expuso **el Subsecretario del Delito, señor Eduardo Vergara**. Basó su exposición en la siguiente presentación:



Modifica cuerpos legales que indica con el objeto de autorizar el uso de tecnologías de autenticación biométrica para la correcta identificación de pasajeros del transporte aéreo (Boletín 16.434-15)

Proyecto de ley

Subsecretaría de Prevención del Delito
2024

I. COMENTARIOS AL PROYECTO DE LEY

¿QUÉ ES?

Hay dos grupos de propuestas que resumen el proyecto:

1. **Modificaciones a la ley orgánica de Policía de Investigaciones (PDI):** Poder realizar autenticación biométrica con el fin de realizar una correcta identificación y autenticación de identidad de las personas que ingresan o salen del país, pudiendo suscribir convenios con Registro Civil, Migraciones y PDI, observando la ley de datos personales.
2. **Modificaciones a la ley orgánica de Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC):** Poder ejercer una autenticación biométrica a pasajeros con el fin de controlar y fiscalizar los aeródromos públicos y privados y administrar los públicos de dominio fiscal, pudiendo suscribir convenios con Registro Civil, Migraciones y PDI, observando la ley de datos personales.



I. TECNOLOGÍA DE AUTENTICACIÓN BIOMÉTRICA

¿QUÉ SIGNIFICA?

Método de verificación de la identidad de un individuo basado en sus características físicas o de comportamiento únicas. Esto se realiza capturando una muestra de la característica biométrica de una persona y comparándola con una plantilla almacenada.

La plantilla se crea previamente cuando la persona se inscribe en el sistema biométrico. Si la muestra coincide con la plantilla, la persona está autenticada. Si no coincide, la persona no está autenticada.

Estas características pueden incluir:

- **Huellas dactilares:** Los patrones únicos de crestas y valles en la piel de las yemas de los dedos.
- **Reconocimiento facial:** La forma y las características únicas de la cara de una persona, como los ojos, la nariz y la boca.
- **Reconocimiento del iris:** Los patrones únicos del iris, la parte coloreada del ojo.
- **Escaneo de la retina:** Los vasos sanguíneos en la parte posterior del ojo.
- **Reconocimiento de voz:** La voz y los patrones de habla únicos de una persona.
- **Geometría de la mano:** La forma y el tamaño únicos de la mano de una persona.



I. TECNOLOGÍA DE AUTENTICACIÓN BIOMÉTRICA

VENTAJAS/DESVENTAJAS

Los beneficios de utilizar tecnología biométrica para la identificación de pasajeros incluyen:

- **Comodidad:** Los pasajeros no necesitan tener a mano documentos físicos, como pasaportes o tarjetas de embarque.
- **Seguridad:** Es difícil de falsificar, lo que puede ayudar a prevenir el fraude y la suplantación de identidad.
- **Eficiencia:** Puede ayudar a agilizar los procesos de control de seguridad y embarque.

Sin embargo, también existen algunas preocupaciones sobre el uso de la tecnología biométrica en los aeropuertos:

- **Protección de datos personales:** Forma en que se recopilan y almacenan los datos biométricos.
- **Precisión:** No siempre es precisa, lo que puede llevar a errores de identificación.
- **Sesgo:** Si bien el riesgo se presenta en menor medida en sistemas que se limitan a identificar personas, esta presente aun en estas tecnologías.



I. TECNOLOGÍA DE AUTENTICACIÓN BIOMÉTRICA

EXPERIENCIA COMPARADA

Aproximadamente **50 países** están utilizando tecnología de autenticación biométrica en sus aeropuertos

América del Norte:

Aeropuerto Internacional de Miami (MIA)
Aeropuerto Internacional O'Hare de Chicago (ORD)
Aeropuerto Internacional de Los Ángeles (LAX)
Aeropuerto Internacional de San Francisco (SFO)
Aeropuerto Internacional Pearson de Toronto (YYZ)

América del Sur:

Aeropuerto Internacional de Ezeiza (EZE), Buenos Aires
Aeropuerto Internacional de Guarulhos (GRU), São Paulo
Aeropuerto Internacional El Dorado (BOG), Bogotá
Aeropuerto Internacional Jorge Chávez (LIM), Lima

Europa:

Aeropuerto de Ámsterdam-Schiphol (AMS)
Aeropuerto de Heathrow (LHR)
Aeropuerto Charles de Gaulle (CDG)
Aeropuerto de Frankfurt (FRA)
Aeropuerto de Barajas (MAD)

Asia:

Aeropuerto Internacional de Changi (SIN)
Aeropuerto Internacional de Hong Kong (HKG)
Aeropuerto Internacional de Incheon (ICN)
Aeropuerto Internacional de Narita (NRT)

África:

Aeropuerto Internacional de Johannesburgo (JNB)
Aeropuerto Internacional de El Cairo (CAI)
Aeropuerto Internacional Mohammed V (CMN)
Aeropuerto Internacional de Cape Town (CPT)



II. COMENTARIOS AL PROYECTO DE LEY

GENERAL

- En general, proyecto constituye una **oportunidad** para incorporar formalmente tecnologías de autenticación biométrica para aeropuertos.
- La **responsabilidad de proteger es del Estado**, sin embargo, desde el mundo privado tienen un rol complementario relevante, que se suma a sus capacidades técnicas, en este caso, desde las concesionarias de los principales aeropuertos del país.
- Esto se enmarca en el esfuerzo coordinado de 17 instituciones, las cuales cumplen un rol protagónico **Política Nacional contra el Crimen Organizado** que lidera Subsecretaría del Interior.
- Duda sobre si la figura del **convenio** es el instrumento idóneo para estos asuntos de coordinación entre DGAC y PDI con Registro Civil y Migraciones, respectivamente.
- Conveniencia de esperar finalización de tramitación de proyecto de ley que reforma la protección y el tratamiento de los datos personales (Boletín N°11.144-07), actualmente en comisión mixta, dado que aborda **datos sensibles biométricos**.



II. COMENTARIOS AL PROYECTO DE LEY

MODIFICACIONES A LA LEY ORGÁNICA PDI

1. En el caso de PDI se faculta el uso de tecnología para autenticación y verificación de la identidad de las personas controladas, en tanto que en el caso de DGAC solo se faculta su uso para la autenticación de las personas.
2. Es importante destacar la necesidad de integración de datos con PDI para que tecnología de autenticación biométrica efectivamente funcione, dado que ellos podrían realizar cruces con bases de datos de empadronamiento -no así DGAC-.
3. Se debe establecer que PDI puede delegar el tratamiento de datos personales en los términos de la Ley de Datos Personales, para los efectos de que puedan convenir o contratar el uso de tecnologías avanzadas de terceros, como Inteligencia Artificial aplicada a identificación y/o autenticación de identidades. De esta forma, se evitará la discusión sobre si dichos organismos tienen competencia (o no) para formular dicho mandato.



II. COMENTARIOS AL PROYECTO DE LEY

MODIFICACIONES A LA LEY ORGÁNICA DGAC

1. Las competencias de DGAC sobre seguridad aeroportuaria son para controlar y fiscalizar los aeródromos, *“sin perjuicio de las funciones policiales que correspondan a las fuerzas de orden y seguridad públicas en sus respectivos ámbitos de competencia”*.
2. Se debe revisar de qué manera la propuesta legislativa aplica en este caso, pues, si la razón de la implementación del control biométrico es controlar el tránsito de personas dentro territorio nacional, tal vez la medida no proceda en el ámbito de competencias de la DGAC, que se relacionan con el resguardo de áreas de funcionamiento de los locales aeroportuarios y mantención de la seguridad en un sentido operativo, y si dentro de las facultades de la PDI, entidad habilitada para ejercer el control migratorio y controles preventivos de identidad, de acuerdo con el artículo 12 de la Ley N°20.391.
3. DGAC acierta al señalar que esto debería estar enfocado en el personal que trabaja en las zonas de embarque.
4. Funcionarios de los Servicios de Seguridad Aeroportuaria de DGAC no tienen competencias para detenciones ni controles de identidad -solo controlar equipaje-, como si las tienen las policías.



El **Subsecretario Vergara** indicó en términos generales que al Ejecutivo le parece una moción importante de poder tramitar y avanzar en su discusión, hay materias que zanjar, pero sería una tremenda oportunidad avanzar.

Añadió que, en el contexto de la tecnología, existen ventanas para establecer obligaciones en el uso de tecnología y la implementación de medidas, así como para decretar entidades estratégicas y obligadas, como en el caso de las mineras y los peajes. Explicó que esto no siempre implica modificar contratos, sino cumplir con obligaciones de seguridad y, en ocasiones, realizar modificaciones contractuales.

Resaltó que la percepción general con los actores del sector privado, con quienes han trabajado para aumentar las medidas de seguridad, ha sido mayormente positiva, con un 90% de aceptación. Mencionó la implementación actual del Sistema Integrado de Televigilancia e Inteligencia Artificial como ejemplo de la unificación tecnológica en curso, señalando la importancia de compartir esta información en la comisión y mostrando disposición para profundizar en cómo podría implementarse y qué tipo de obligaciones podrían surgir.

Desde el punto de vista del Ejecutivo, enfatizó que estas medidas son perfectamente aplicables, y en caso de necesidad de obligatoriedad en ciertos elementos, se avanzará en ese sentido. Lo segundo, respecto a los sesgos, sí, es

bien importante revisar la literatura y los estudios en base a evidencia que hablan de sesgos, y particularmente los falsos positivos.

Pero a medida que avanza la tecnología, nos encontramos con otros elementos de detección, y por eso puso tanto énfasis en la base de evidencias que hay disponibles para hacer los cruces. Pero sí, efectivamente hay casos, y lo que no queremos que pase, en ninguna de estas medidas, es que transitemos hacia otros extremos, entre comillas.

Hay ciudades en Estados Unidos donde, por ejemplo, está prohibido el uso de drones, porque la discusión llegó a un extremo, donde se han prohibido el reconocimiento facial, como en el caso de Francia, pero se han encontrado otro tipo de tecnologías y mecanismos.

Entonces, es bien importante, que esto no es una inteligencia artificial autónoma, es una herramienta que se le entrega a una persona para que tome mejor una decisión. Entonces, en ese sentido, algo como esto, podría llevarse adelante con toda tranquilidad, y efectivamente podría ser un mecanismo muy importante para potenciar la seguridad de los aeropuertos, teniendo en cuenta que, al menos en los estándares de seguridad que hay en un aeropuerto internacional versus un aeropuerto nacional, si bien ambos son altos estándares, claramente los niveles de mecanismo y control y chequeo uno a uno de personas, más allá de pedir la cédula de identidad al ingreso o no de un vuelo, en el caso de los vuelos internacionales hay más mecanismos, hay más espacios de control también, la sola fila de policía internacional, crea un ambiente que facilita el control.

Destacó la importancia del proyecto y expresó el deseo de avanzar en él rápidamente, como se evidencia en la urgencia otorgada al mismo. Aclaró que es legítimo tener interpretaciones diversas sobre el tema, pero enfatizó que el Ejecutivo está completamente dispuesto a apoyar y trabajar en este proyecto. Subrayó que no se espera a la finalización de otro proyecto de ley para avanzar, sino que se pueden discutir en paralelo y avanzar en ambas iniciativas.

Sobre migración, mencionó que la Policía de Investigaciones tiene un rol importante en este ámbito, especialmente a través de su departamento de migraciones, lo que refuerza su relación institucional en este tema.

Abordando la pregunta del diputado Irarrázaval sobre la aplicación de medidas necesarias, mencionó las herramientas legales disponibles para las policías, como los controles preventivos de identidad. Destacó la oportunidad de definir roles claros para las distintas policías en aeropuertos, especialmente en los internacionales donde la Policía de Investigaciones tiene un papel preponderante. Manifestó la disposición del Ejecutivo para colaborar en indicaciones y avanzar rápidamente en este proyecto.

El para qué de la moción es la certeza de la identificación, algo simple, pero complejo a la vez. Aumentar la certeza y que las instituciones puedan cumplir con su trabajo con mayores niveles de seguridad.

El asesor legislativo de la Subsecretaría de Prevención del Delito, señor Alonso Boegeholz explicó la indicación sustitutiva presentada, a través de la siguiente presentación:

II. Contenido

Ideas Matrices

- Originalmente el proyecto buscó especificar la atribución de la Policía de Investigaciones y la Dirección General de Aeronáutica Civil para facilitar el uso de tecnología biométrica para la autenticación de la identidad de las personas en aeropuertos.
- Luego, en el debate general se fue aclarando que lo necesario era profundizar las funciones de la PDI para controlar la seguridad pública en aeropuertos, entendiéndose que actualmente había proyectos, pilotos y acciones que se llevaban a cabo.

III. Contenido del proyecto

Proyecto Original

Artículo 5 Decreto Ley 2460 (Ley Orgánica PDI): Para agregar la tecnología de autenticación biométrica a los medios disponibles para ejercer la función de identificación y autenticación de la identidad de quienes ingresan y salen del país. Asimismo, se explicita la facultad para suscribir convenios con el Servicio de Registro Civil e Identificación y con el Servicio Nacional de Migraciones, “con especial observancia a lo dispuesto en la ley 19.628 sobre Protección de la vida privada”.

Artículo 3, literal b) ley N° 16.752 sobre la DGAC: Para permitir el uso de biometría en el marco del resguardo de la seguridad aeroportuaria, reiterando la cláusula anterior para suscribir convenios.

III. Contenido del proyecto

Indicación sustitutiva al proyecto, acordada en mesa de asesores

Se propone modificar el artículo 5 de la ley orgánica de la PDI, del siguiente modo:

- Se precisa que las medidas que la PDI puede adoptar para asegurar la correcta identificación de las personas que salen e ingresan al país incluyen cualquier dispositivo o medio tecnológico idóneo para tal efecto.
- Se señala expresamente que las medidas relativas a la identificación de personas que ingresan, salen o se trasladan en el país, se pueden ejercer por el personal que disponga la jefatura respectiva.
- Se explicita que las competencias de la PDI para asegurar la correcta identificación de quienes salen e ingresan al país incluye a las personas que se trasladan dentro del territorio nacional en servicios de transporte aéreo.
- En línea con lo anterior, se incorpora en la ley que la atribución de la PDI referida a asegurarse de la libre voluntad de las personas para ingresar y salir del país también incorpora el traslado dentro del territorio nacional.
- Se incorpora en el tenor de la ley la atribución referida a la fiscalización de las personas que se trasladan en servicios de transporte aéreo nacional.
- Mediante un nuevo inciso segundo, se deja constancia expresa de la facultad de la PDI para celebrar convenios con otros órganos de la administración del Estado, en el marco de la normativa de protección de datos personales.

IV.- DISCUSIÓN DEL PROYECTO. -

- DISCUSIÓN GENERAL.

Con lo expuesto por el señor Subsecretario de Prevención del Delito, y los fundamentos contenidos en la moción, los señores diputados fueron de parecer de aprobar la idea de legislar sobre la materia.

Se explicó que durante la última década el país ha experimentado un notorio incremento en el tráfico de pasajeros en los distintos aeropuertos a nivel nacional, sea para vuelos nacionales, como ingresos y salidas. Según datos de la concesionaria del aeropuerto Arturo Merino Benítez de Santiago, el flujo de personas que transita por el principal terminal aéreo ha subido un 25% en relación a la misma fecha del año pasado. E igual situación se presenta en los demás aeropuertos del país.

Tal situación presenta un enorme desafío para las autoridades, ya que el aumento en el transporte aéreo de pasajeros implica obviamente un mayor número de aeronaves que aterrizan y despegan desde la loza, aumento en la concurrencia de personas a las instalaciones de los aeropuertos y la realización de un mayor número de controles en los ingresos y salidas de vuelos, tanto nacionales como internacionales.

Entonces, la posibilidad de realizar controles eficaces y eficientes de las personas que arriban al país, y en general, de todo quien sube o baja de un avión se dificulta cada vez más. Las altas aglomeraciones y el avance en el mal uso de las nuevas tecnologías hacen concluir que ya no basta con realizar el control de identificación de las personas mediante la exhibición del documento personal de viaje, puesto que éste puede ser falsificado, o bien, puede presentarse una persona distinta del titular del documento, es decir, que exista suplantación de identidad. Por ello, se ha lamentado el ingreso al país de personas indeseables, así como también se sufre la fuga de individuos que tienen cuentas pendientes con la justicia de nuestro país.

La Comisión compartió plenamente la necesidad de adecuar la legislación a los tiempos actuales, dotando de mejores herramientas a las instituciones encargadas de realizar los controles destinados al resguardo de la seguridad de los pasajeros, tripulantes, funcionarios de los aeropuertos y de la sociedad general. De ahí que se proponga entonces autorizar el uso de las tecnologías biométricas de identificación personal para proveer mayor seguridad, incrementar la eficiencia y mejorar los servicios tanto de la Policía de Investigaciones de Chile, como así también de la Dirección General de Aeronáutica Civil, entidades encargadas de la seguridad y control de pasajeros en los aeropuertos a lo largo del país.

Se hizo presente que el artículo 5° de la ley Orgánica de la Policía de Investigaciones de Chile, dispone que le corresponderá a esta institución policial, entre otras atribuciones, controlar el ingreso y la salida de personas del territorio nacional, adoptando para ello, todas las medidas conducentes para asegurar la correcta identificación de las personas que salen e ingresan al país, la validez y autenticidad de sus documentos de viaje y la libre voluntad de las personas de ingresar o salir de él.

El parecer mayoritario de la Comisión fue el de complementar tal norma, en orden a establecer dentro de las atribuciones de la Policía de Investigaciones de Chile, la posibilidad de realizar controles de autenticación biométrica de identidad, para así identificar de manera fehaciente al individuo que transite por nuestros terminales aéreos. Se pretende obtener un control infalible en los pasajeros del tráfico aéreo y así poder detectar a tiempo

personas que se encuentren con situaciones judiciales pendientes y otras situaciones.

La Comisión reparó en que los controles planteados deben necesariamente realizarse en colaboración con el Servicio de Registro Civil e Identificación, puesto que es la entidad que posee los datos necesarios para la correcta identificación de las personas, sean chilenos o extranjeros avecindados en Chile. Asimismo, se propone la posibilidad de firmar convenios con el Servicio Nacional de Migraciones en concordancia con los datos biométricos obtenidos en virtud del procedimiento de empadronamiento de personas extranjeras que hayan ingresado al país por paso no habilitado o eludiendo el control migratorio y se encuentren en el territorio nacional de manera irregular, contenido en la Resolución Exenta 25425, en relación con lo dispuesto en la ley 21.325 de Migración y Extranjería. En ambos casos, la utilización de los datos personales deberá realizarse con estricto cumplimiento de lo dispuesto en la ley N° 19.628, sobre protección de la vida privada.

Se estimó, por último, que este proyecto no solo viene a representar una herramienta eficaz para descubrir a individuos con situaciones pendientes con la justicia u otros asuntos graves, sino que facilitaría a las personas, que al ingresar al aeropuerto deben exhibir su carné varias veces -tanto en el mostrador de la aerolínea como en otros puntos de control-, simplificar esos trámites con la implementación de tecnología adecuada.

La iniciativa de ley fue aprobada en general por unanimidad.

- DISCUSIÓN PARTICULAR.

1.- Se presentó una indicación del diputado señor Bianchi, **aprobada por mayoría de votos**, para reemplazar el título de este proyecto por el siguiente:

“PROYECTO DE LEY QUE AUTORIZA EL USO DE TECNOLOGÍAS DE AUTENTIFICACIÓN PARA LA CORRECTA IDENTIFICACIÓN DE PASAJEROS DE TRANSPORTE AÉREO NACIONAL.”.

2.- Se presentó una indicación sustitutiva del ejecutivo, **aprobada por mayoría de votos**, cuyo texto se transcribe a continuación:

"Artículo único.- Modifícase el artículo 5° del decreto ley N° 2460, que dicta ley Orgánica de Policía de Investigaciones de Chile, en el siguiente sentido:

1) Modifícase su inciso único en el siguiente sentido:

a) Agrégase, entre la expresión “adoptar” y la expresión “todas las medidas”, la frase”, por el personal que disponga la jefatura respectiva y mediante cualquier dispositivo o medio tecnológico idóneo para tal efecto,”.

1

b) Agrégase, entre la expresión "ingresan al país" y la expresión ", la validez y autenticidad de sus documentos", la frase "y de las que se trasladan dentro del territorio nacional mediante el servicio de transporte aéreo".

c) Sustitúyese la expresión "ingresar o salir de él" por la expresión "ingresar, salir o trasladarse dentro de él; fiscalizar a las personas que se trasladen en los servicios de transporte aéreo nacional".

2) Agrégase el siguiente inciso segundo, nuevo:

"Para el cumplimiento de sus funciones, la Policía de Investigaciones de Chile podrá celebrar convenios con otros organismos de la Administración del Estado, resguardando lo dispuesto en la ley N° 19.628, sobre Protección de la Vida Privada."."

VOTARON A FAVOR LA DIPUTADA SEÑORA EMILIA NUYADO Y LOS DIPUTADOS SEÑORES CARLOS BIANCHI, FERNANDO BÓRQUEZ, FÉLIX BUGUEÑO, FELIPE CAMAÑO, MAURO GONZÁLEZ, JUAN IRARRÁZAVAL, COSME MELLADO, MAURICIO OJEDA Y JAIME SÁEZ. SE ABSTUVIERON LOS DIPUTADOS SEÑORES JUAN ANTONIO COLOMA Y JAIME MULET.

Como consecuencia de lo anteriormente expuesto, y por las otras consideraciones que en su oportunidad dará a conocer el señor Diputado Informante, la Comisión de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones recomienda aprobar el siguiente:

PROYECTO DE LEY:

"Artículo único.- Modifícase el artículo 5° del decreto ley N° 2460, que dicta ley Orgánica de Policía de Investigaciones de Chile, en el siguiente sentido:

2) Modifícase su inciso único en el siguiente sentido:

a) Agrégase, entre la expresión "adoptar" y la expresión "todas las medidas", la frase", por el personal que disponga la jefatura respectiva y mediante cualquier dispositivo o medio tecnológico idóneo para tal efecto,".

b) Agrégase, entre la expresión "ingresan al país" y la expresión ", la validez y autenticidad de sus documentos", la frase "y de las que se trasladan dentro del territorio nacional mediante el servicio de transporte aéreo".

c) Sustitúyese la expresión "ingresar o salir de él" por la expresión "ingresar, salir o trasladarse dentro de él; fiscalizar a las personas que se trasladen en los servicios de transporte aéreo nacional".

2) Agrégase el siguiente inciso segundo, nuevo:

"Para el cumplimiento de sus funciones, la Policía de Investigaciones de Chile podrá celebrar convenios con otros organismos de la Administración del Estado, resguardando lo dispuesto en la ley N° 19.628, sobre Protección de la Vida Privada."."

SALA DE LA COMISIÓN, a 31 de mayo de 2024.

Tratado y acordado en sesiones celebradas los días 23 de enero, 12 de marzo, 23 de abril, y 30 de mayo de 2024, **con la asistencia de la diputada señora Emilia Nuyado, y los diputados señores René Alinco, Carlos Bianchi, Fernando Bórquez, Félix Bugueño, Felipe Camaño, Juan Antonio Coloma, Mauro González, Juan Irrázaval, Cosme Mellado, Jaime Mulet, Mauricio Ojeda y Jaime Sáez.**

ROBERTO FUENTES INNOCENTI
Secretario de la Comisión