
DOCTRINA

CUENTA PÚBLICA 2017
PRESIDENTA DEL CONSEJO DE DEFENSA DEL ESTADO

María Eugenia Manaud Tapia

Muy buenas tardes:

Excmo. Presidente de la Corte Suprema de Justicia; Señor Contralor General de la República; Señor Fiscal Nacional Subrogante; Distinguidas Autoridades y Ministros de Estado; Ex Presidentes del Consejo de Defensa del Estado; Consejeros y ex Consejeros, funcionarios:

Comienzo mi intervención con ocasión de ésta, mi primera cuenta pública como Presidenta del Consejo de Defensa del Estado, agradeciendo profundamente la presencia de todos ustedes.

Después de haber cumplido un año en el cargo, estimo del caso referirme a los resultados del Servicio en ese lapso, para luego pasar a los hitos principales de la gestión que tuvo lugar durante el año, centrando el relato en cuatro aspectos, para, por último, abordar los principales desafíos y problemas que plantea la defensa judicial del Estado, teniendo especialmente en cuenta su muy sensible rol en la cautela y resguardo del patrimonio de todas las personas.

I. Sobre resultados de la gestión en materia judicial

Según lo había comprometido durante 2017, el Consejo de Defensa del Estado continuó ejecutando con positivos resultados su actividad en muy diversos ámbitos. Como institución pública independiente y esencialmente técnica, supervisada exclusivamente por el Presidente de la República, el Consejo cumple un rol fundamental para Chile y sus

habitantes. Su misión es defender, asesorar y representar los intereses judiciales patrimoniales y no patrimoniales del Estado y sus organismos.

Los recursos que protege el Consejo no son propios. Son de todos los chilenos. Por lo tanto, defender con éxito el patrimonio fiscal es clave para el desarrollo del país porque permite contribuir al financiamiento de políticas públicas que benefician a miles o millones de personas.

El equipo del Consejo enfrenta día a día este desafío con excelentes resultados. La eficacia de nuestro organismo se ha mantenido a lo largo del tiempo y 2017 no fue la excepción.

En este contexto, quiero comenzar por referirme a los resultados de la gestión en materia judicial.

El Consejo de Defensa del Estado mantuvo un positivo estándar de eficacia en la defensa judicial de los intereses del Estado durante 2017, representado en una tasa de resultados favorables para el Fisco.

Desde luego, nuestro Organismo participó en más de 11 mil juicios vigentes, que involucraron una cuantía superior a los 21 mil millones de dólares. Este monto representa el 7,3% del PIB del año pasado.

En concreto, en 2017 nuestro Organismo evitó el 94% de los pagos en juicios terminados por demandas contencioso administrativas y civiles contra el Fisco e instituciones públicas, lo que implicó un ahorro de US\$ 726 millones de dólares para el patrimonio público.

Los resultados obtenidos respecto de un total de 1.217 juicios terminados durante 2017, determinaron que en el 60% de ellos se evitara completamente al Fisco el pago demandado; en un 26% se fijó el pago de menos del 50% del monto demandado; en un 9% se ordenó pagar más de la mitad de lo demandado y, sólo en el 5%, se estableció el pago del monto demandado.

Las principales materias por las que se demandó al Estado en 2017 fueron asuntos laborales (653 juicios); indemnización de perjuicios (257 juicios) y reclamaciones de montos de indemnización por expropiación (255 juicios).

Por otra parte, los juicios en materia laboral corresponden al 54% de las sentencias ejecutoriadas en el año, y en un 68% de ellas se evitó al Fisco el pago del total de la cuantía demandada por ese concepto. En tanto, en el 62% de las demandas por indemnización de perjuicios, que representan el 21% de las sentencias ejecutoriadas en el año, también se evitó el pago del total de los montos demandados bajo ese concepto.

En su función como Fisco demandante se terminaron 170 causas durante 2017, en materias civiles y penales. En un 76% de los casos se condenó a los demandados a pagar al Fisco la totalidad de la cuantía demandada; en el 8% se condenó a pagar a favor del Fisco más de la mitad de lo reclamado; en el 3% se condenó a pagar la mitad o menos del monto perseguido y sólo en el 11% no se estableció pago alguno a favor del Fisco.

Por otro lado, en materia de defensa de asuntos que no tienen carácter patrimonial, sean éstos constitucionales, contencioso administrativos, nulidades de derecho público, penales, y litigios seguidos ante el Tribunal Constitucional, el Tribunal de Libre Competencia, el Tribunal de Contratación Pública u otros tribunales especiales, el Consejo obtuvo un resultado favorable en el 90% de los casos, cifra levemente inferior a la meta propuesta, ascendente a 92%, la que se explica fundamentalmente por cambios en los criterios jurisprudenciales ocurridos en el año.

II. Principales hitos y avances para nuestro Organismo durante 2017

Entre ellos quisiera destacar la continuación del proceso de fortalecimiento institucional; el Programa de Modernización; los avances en materia de infraestructura y el desarrollo de buenas prácticas en gestión de personas.

1. En relación con el proceso de fortalecimiento institucional, se continuó desarrollando la estrategia que denominamos de Coordinación Judicial, y que consiste en otorgar mayor eficiencia al trabajo del Consejo

en asuntos de dimensión nacional. Así, el Organismo aprovecha su presencia en todo el país a través de sus 17 Procuradurías Fiscales. Ello posibilita aunar los esfuerzos independientes de cada Procuraduría ante juicios relacionados; evitar duplicidades y contradicciones; replicar de manera oportuna estrategias y experiencias eficaces, y aprovechar todo tipo de colaboración que pueda aportar el trabajo conjunto, promoviendo el mutuo aprendizaje.

Destacan entre las causas en que se aplicó exitosamente este sistema coordinado, la arista de investigación penal por apropiación indebida contra la Fundación CEMA Chile, dada la existencia de inmuebles incautados a través de todo el territorio. En este caso se logró un acuerdo que permitió concretar la transferencia al Fisco de 84 inmuebles, avaluados en una suma aproximada de 6.500 millones de pesos y la obligación de donar a instituciones de beneficencia otros 24 inmuebles de origen particular, cuyo avalúo fiscal alcanzó los 1.170 millones de pesos.

Para el Consejo este acuerdo es importante y satisfactorio y es resultado de un trabajo realizado durante largo tiempo por cuatro Consejeros y abogados en coordinación con la Policía de Investigaciones, el Ministerio de Bienes Nacionales y el Ministerio de Justicia, junto al Ministro de la Iltma. Corte de Apelaciones de Santiago, señor Guillermo de la Barra y a los abogados de la Fundación CEMA Chile.

Por otro lado, el caso del fraude en Carabineros, considerado como la mayor defraudación desde la iniciación de la Reforma Procesal Penal, es otra investigación penal donde la aplicación de esta estrategia ha reforzado el trabajo conjunto emprendido por el Ministerio Público y las Procuradurías Fiscales de Punta Arenas y Santiago. Ello permitió la coordinación en materia de medidas cautelares reales respecto de imputados que registraban bienes inmuebles en diversos lugares del país. La estrategia jurídico penal del Consejo se dirigió desde el Comité Penal, a cargo del Consejero Daniel Martorell, que asumió personalmente el patrocinio de la causa.

En 2017 se sumaron a esta estrategia otras causas relevantes, como el fraude en el Ejército y el juicio referido al Consorcio Pesquero del Norte,

públicamente conocido como CORPESCA, donde se persiguen delitos funcionarios; recursos de protección de personas privadas de libertad que instaban por su derecho a voto, juicios indemnizatorios derivados del terremoto y tsunami de 2010, y muchos otros.

2. Programa de Modernización Institucional

Tras un profundo trabajo de revisión en el marco de este Programa iniciado en 2012, durante 2017 se avanzó decididamente en la implementación del rediseño de los procesos de trabajo en el área del litigio y en la asignación y reasignación de nuevos roles y funciones en el área de personas para sostener los cambios introducidos.

Se trata del más importante y consistente esfuerzo de modernización emprendido por el Servicio desde su creación.

El objetivo es fortalecer sus capacidades técnicas para una defensa legal de los intereses del Estado, que permita mantener y acrecentar elevados estándares jurídicos y judiciales. Estamos convencidos que la modernización del Consejo es la única forma de responder adecuadamente al incremento de la litigiosidad y la complejización de la composición del litigio.

En 2015, el Programa de Modernización realizó un detallado levantamiento de la estructura organizacional en las 17 Procuradurías Fiscales del país, no establecido por ley. El rediseño de los procesos de litigio trajo consigo la ejecución de nuevos roles y funciones, lo que ha decantado en una nueva forma de organización y distribución del trabajo en cada Procuraduría. Esto ha permitido descomprimir la labor del Abogado Procurador Fiscal para que ejerza adecuadamente la representación judicial del Estado en su jurisdicción y apoyar al abogado litigante para una mejor tramitación de los juicios a su cargo.

El rediseño puso en marcha los roles de coordinador de litigio, encargado de control de gestión y encargado de soporte jurídico y mediación. En 2017, esta nueva estructuración de funciones se ejecutó en cinco procuradurías fiscales: Arica, La Serena, San Miguel, Valparaíso y Talca. Asimismo, se efectuaron readecuaciones en la Procuraduría

Fiscal de Santiago, la de mayor tamaño del país y, a partir de la última semana de marzo pasado, se está concluyendo la implementación en la Procuraduría Fiscal de Concepción.

Además, en mayo del año 2017 se logró el compromiso de financiamiento por etapas anuales para la construcción de un nuevo sistema informático de gestión de causas SIGC, el cual fue diseñado internamente. Su construcción será licitada próximamente, lo que constituirá, espero, un instrumento mucho mejor de apoyo a los litigantes y un buen sistema de gestión del conocimiento, así como de asesoría y de control de juicios.

3. Infraestructura Institucional

Una importante acción finalizada en 2017 fue la remodelación y ampliación de las dependencias de la Procuraduría Fiscal de San Miguel. También se desarrollaron trabajos de mejoramiento en las Procuradurías Fiscales de Arica, Valdivia y Punta Arenas.

Sin embargo, al hablar de modernización es ineludible destacar que no podemos ignorar por más tiempo el verdadero “hacinamiento” en que trabajan los abogados y funcionarios de la Procuraduría Fiscal de Santiago, en una denominada “casona antigua”, de adobe, anexa al edificio de calle Agustinas con Manuel Rodríguez, donde se radica, también en condiciones muy deficientes, la sede central del Servicio, ambos inmuebles arrendados a particulares.

Ello nos ha movido a rescatar una antigua aspiración y recuperar el proyecto de adquisición de un edificio, fallido en una ocasión anterior, para actualizarlo y presentarlo en los próximos debates presupuestarios anuales.

El Consejo de Defensa del Estado nunca ha tenido un inmueble propio, acorde con el espacio, mobiliario y ubicación que el personal y el Servicio requieren.

Aspiramos a un edificio que sea congruente con el prestigio, la prestancia y la importancia de las funciones del Consejo.

Por eso y muy preliminarmente, a principios del presente año hemos obtenido una autorización de uso de parte del Ministerio de Bienes Nacionales, respecto del primer piso del edificio del antiguo Diario La Nación, donde se editaba el Diario Oficial, en Agustinas 1269 frente a la Plaza de la Constitución, de poco más de mil metros cuadrados útiles. Su concesión gratuita a cincuenta años se encuentra ya en tramitación.

Así, previo proyecto de habilitación y ejecución a desarrollar por el Ministerio de Obras Públicas, Dirección de Arquitectura y Seremía respectivos, podremos instalar algunas unidades de trabajo importantes en el lugar, lo que descomprimirá la presión del edificio actual y le dará presencia al Servicio en pleno Centro Cívico de la ciudad, que es el lugar estimo le corresponde.

De la mano con lo anterior, hemos efectuado un cambio de imagen institucional, tanto de la página web, como del logo y papelería, con el objeto, precisamente, de recuperar el carácter institucional de servicio público del Organismo, con la reinstalación del escudo nacional, con algunos toques respetuosos de modernidad.

Debo destacar que estos trabajos se realizaron con personal interno del Servicio, dirigido por el Consejero Raúl Letelier, a quien agradezco tan importante contribución.

4. Recursos humanos y buenas prácticas laborales

En 2017 el área continuó ejecutando acciones con el propósito de avanzar en beneficio del mejor desempeño y del sistema calificadorio de los funcionarios, en su calidad de vida y su desarrollo, con la participación de las dos asociaciones de funcionarios del Servicio, intentando seguir, en todo lo pertinente, las instrucciones y sugerencias del Servicio Civil.

Todo ello, con la limitación que impone el marco presupuestario, la planta, dotación y recursos asignados al efecto.

III. Desafíos y defensa judicial del Estado

1. Naturalmente, nuestro principal desafío consiste en continuar fortaleciendo los procesos de litigio y apoyo para una defensa y representación más eficiente de los intereses del Estado y de todos los ciudadanos.

Luego del trabajo realizado en el marco del Programa de Modernización Institucional, durante 2017 y principios del 2018, el Servicio ha debido suspender el rediseño de los procesos de litigio y de adecuación de roles y funciones en las Procuradurías Fiscales que restan, que son siete, por no haber obtenido recursos presupuestarios para ese objeto.

No obstante, con personal propio se efectuará el seguimiento y control de aquellas procuradurías ya implementadas, para analizar los resultados obtenidos y detectar nuevas oportunidades de mejora.

Asimismo, se continuará trabajando para obtener los recursos necesarios para terminar de ejecutar el Programa en las procuradurías fiscales en que no se ha llevado a cabo. Esto último es crítico, ya que de lo contrario no podremos completar esta primera etapa de modernización, quedando Unidades de Trabajo Regional en disparidad de condiciones de funcionamiento, lo que no es para nada deseable.

2. Como segundo desafío, en el ámbito propiamente de la defensa judicial, el verdadero reto consiste en mantener los buenos resultados en la protección del patrimonio fiscal, que como he señalado, pertenece a todos los chilenos, considerando dos variables relevantes:

Primero, el incremento en el número de causas, que debemos enfrentar con los mismos recursos.

Y segundo, la evolución de la jurisprudencia en algunas materias.

En relación con el número de causas, éstas registran un sostenido incremento en todos los ámbitos de acción del Consejo.

Por ejemplo, en materia de Juicios propiamente tales, éstos pasaron de casi 4 mil en 2014 a más de 5.600 en 2017, lo que representa un incremento de un 43%.

En materia de asuntos judiciales no contenciosos, éstos aumentaron de 1.555 en 2014 a más de 2.700 el año pasado, representando un aumento del 74%.

La misma tendencia se advierte en materia de gestiones extrajudiciales.

Mención especial requiere el incremento de los juicios laborales, que aumentaron más de 100 % en el último año, pasando de 534 juicios a casi 1.200. A ello se agrega que, dadas las características del procedimiento laboral, que es casi íntegramente oral y se desarrolla en audiencias, exige una gran dedicación de tiempo a nuestros abogados, lo que nos ha obligado a reorganizar el trabajo y los procesos. También se ha incrementado el resto de los asuntos contenciosos, pero no en esa exorbitante proporción.

Hemos enfrentado todos estos incrementos con los mismos 180 abogados litigantes promedio en nivel nacional, pero ello nos obliga a ser más selectivos, debiendo lamentablemente concentrar nuestros esfuerzos en la Administración Central del Estado, en perjuicio de los servicios descentralizados que permanentemente nos están requiriendo.

Por eso, además, la importancia de continuar con el proceso de modernización del Consejo de Defensa del Estado.

Dicho proceso apunta a establecer equipos de defensa jurídica conforme a la complejidad y cuantía de las causas enfrentadas, abandonando la visión tradicional, donde todo el peso del asunto descansaba en un abogado responsable, lo que disminuía la capacidad de la Institución para enfrentar adecuadamente la defensa del interés fiscal,

particularmente considerando que las otras partes involucradas disponen habitualmente de completos equipos jurídicos e instancias de apoyo que les permiten desarrollar estrategias de mayor complejidad. Esto debe ser enfrentado con equipos multidisciplinarios equivalentes.

Lo anterior refuerza la urgencia planteada desde hace años para completar este proceso de modernización, allegando mayores recursos para cumplir nuestro objetivo de defensa del interés fiscal.

Sin embargo, el presupuesto institucional ha evolucionado sostenidamente en forma inercial o se ha visto afectado por rebajas estructurales, lo que puede ser comprensible desde el punto de vista de la economía del país, pero ha impedido ejecutar la totalidad de los cambios requeridos con la urgencia que efectivamente tienen.

Si bien durante el año 2017 se dispuso de recursos adicionales por cerca de 345 millones de pesos en régimen para la continuación del proceso de modernización, entre otros temas, este esfuerzo es totalmente insuficiente frente al desafío de adecuar la institución a las exigencias descritas.

En lo inmediato esto queda reflejado en el sostenido aumento de causas que requieren altos grados de especialización, particularmente las de carácter laboral, medio ambiental, de libre competencia y contratación pública.

De esta forma, pese a los esfuerzos desplegados para gestionar nuestros recursos de la forma más eficiente y exigiendo altos niveles de productividad a nuestros funcionarios, es necesario poner la alerta respecto de que esta tendencia afectará progresivamente la capacidad institucional para la defensa fiscal.

Esperamos que una visión estratégica respecto de la capacidad de defensa fiscal prime en una discusión para la cual la Institución y sus funcionarios están completamente comprometidos.

3. Otro enorme desafío que debemos enfrentar en el futuro es la supervisión de las defensas judiciales desarrolladas directamente por la Administración Descentralizada del Estado.

Si bien el Servicio tiene facultades para desarrollar esa supervisión, no cuenta con la dotación ni los recursos para hacerlo.

Expresamos nuestra preocupación por este tema, ya que afecta los pasivos contingentes del Estado, en sumas que son desconocidas tanto para este Servicio, como incluso y según entiendo, para la Dirección de Presupuestos y la Contraloría General de la República.

La determinación de esos pasivos contingentes y la supervisión de esos juicios, como he dicho, son tareas que el Estado debería abordar con urgencia.

4. Un cuarto desafío se plantea en temas más propiamente jurídicos en los que las últimas modificaciones, especialmente de la jurisprudencia, han impuesto una carga adicional al Estado.

Por ejemplo, en materia laboral, destaca el rol que tuvo el Consejo en los más de 300 juicios promovidos por profesores del sector municipal que, hasta ahora, han demandado a municipalidades y corporaciones municipales de todo el país, por el pago del incremento del denominado “bono proporcional”, que estimaban les correspondía en razón de la ley 19.933 y que las municipalidades venían perdiendo. Esto implicaba una cuantía equivalente a poco más de 300 millones de dólares.

Es más, según estimaciones de la Cartera de Educación, en el evento que demandaran todos los profesores del sector municipal en los términos reclamados, podía estimarse una cuantía aproximada de casi 820 millones de dólares, prácticamente equivalente a la asignación de presupuesto anual del Poder Judicial.

Conforme con ello, en mayo de 2017, el Consejo asumió la representación de las demandadas en la mayoría de estos juicios y, en otros, apoyó a las municipalidades en la definición de una estrategia judicial uniforme y acorde con la adecuada interpretación legal.

Producto de dicha intervención, en noviembre de 2017, el Consejo obtuvo que la Cuarta Sala de la Corte Suprema unificara la jurisprudencia relativa a esta materia, en un fallo que acogió los argumentos sustentados

por este Servicio, estableciendo que los recursos recibidos sí fueron destinados al pago de las remuneraciones de los profesores demandantes y que, por la fuerza de sus fundamentos, ha logrado impregnar prácticamente a la mayoría de los fallos de las distintas Cortes de Apelaciones y juzgados laborales del país.

Cabe recordar a estos efectos la función del recurso de unificación de jurisprudencia en materia laboral, con respecto a la aplicación del principio protector y a la claridad que requieren los justiciables en cuanto a la correcta interpretación de la normativa vigente y a la permanencia de dicha interpretación.

En otro orden, la jurisprudencia ya resulta indubitada en cuanto a la procedencia de aplicar la institución de la tutela laboral respecto de los funcionarios públicos y otras personas que prestan servicios al Estado, sin distinción del tipo de vínculo jurídico que los une a la Administración, tesis que no compartimos.

No puede, a mi juicio, pretenderse igualar ni aplicar el mismo estatuto laboral a los funcionarios públicos y de las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública, quienes por la naturaleza y funciones que ejercen obedecen a estándares de conducta y regímenes de trabajo, retiro y de seguridad social propios, expresamente previstos en sus respectivas legislaciones.

La detallada regulación legal autónoma de todos estos funcionarios no guarda relación con la que se aplica a los empleados del sector privado.

Por lo demás, tampoco considero efectivo que los funcionarios públicos carezcan de un sistema de protección de garantías esenciales, puesto que tanto la Contraloría General de la República, como las Cortes de Apelaciones por vía de recursos de protección, bien pueden tutelarlos, como de hecho lo hacen con bastante habitualidad.

Nos preocupa, eso sí, muy especialmente la jurisprudencia de la Corte Suprema que, desde el 2015, ha determinado que la sanción de nulidad de despido es aplicable al personal contratado a honorarios

para prestar servicios en la Administración Pública, estimando que la relación que unió al contratado con la Administración es de naturaleza laboral. La Corte ha establecido en numerosos casos que el Fisco adeuda retroactivamente las cotizaciones durante todo el periodo que se prestaron los servicios hasta la convalidación del despido, más reajustes e ingentes intereses, debiendo incluso pagarse imposiciones de salud por prestaciones que no fueron utilizadas por el beneficiario.

Ante estas situaciones, resulta fundamental proceder al pago en el menor tiempo posible de las cotizaciones que pasan a adeudarse, para obtener la convalidación del despido e impedir así que la cuantía del juicio continúe aumentando mes a mes con las remuneraciones y demás prestaciones consignadas en las sentencias.

Lo anterior pone de cargo del Fisco demandado la aceleración del pago de la condena. Sin embargo, el procedimiento contemplado para el cumplimiento de sentencias contra la Administración no permite realizar dichos pagos con la prontitud requerida.

El trabajo conjunto y coordinado que deberá hacer el Consejo de Defensa del Estado con los Ministerios de Hacienda y Trabajo y Previsión Social, las Superintendencias de Administradoras de Fondos de Pensiones y de Salud, la Tesorería General de la República y el Poder Judicial, resulta imprescindible para estos efectos y es un gran desafío que debe abordar el Consejo en lo inmediato.

Pasando a otros asuntos, en materia Contencioso Administrativa y Civil se han presentado más de 60 demandas en que se pretende hacer efectiva la supuesta responsabilidad del Fisco de Chile por los fallecimientos que ocurrieron por el Tsunami después del terremoto del 2010, cuya cuantía ascienden a más de 76 mil millones de pesos.

En total son más de 300 personas las que han deducido estas acciones.

Las primeras demandas que fueron presentadas por estos lamentables fallecimientos fueron desestimadas por los tribunales de justicia, por falta de relación causal entre la supuesta conducta omisiva del Estado y el resultado

dañoso, en los casos concretos de que se trataba; sin embargo, la Corte Suprema en sus últimos fallos las ha acogido y el Estado ha sido condenado a pagar más de 3 mil 410 millones de pesos por estos hechos, a la fecha.

Vemos con enorme preocupación que las últimas sentencias dictadas no han considerado ni ponderado adecuadamente elementos fácticos de suma relevancia, que determinan la ausencia de la referida relación causal. De esta manera, el Fisco se ha transformado en una especie de asegurador universal, haciéndosele responsable de manera objetiva por todo tipo de daños, incluso los ocurridos por hechos irresistibles e imprevisibles, como el terremoto y tsunami aludidos.

Nos preocupa especialmente el caso de las denominadas “zonas de sacrificio”, donde el tsunami alcanzó la costa minutos después del terremoto y en donde nada podría haber hecho el Estado para evitar el desenlace fatal, como en Isla Mocha, San Antonio, Lebu e Isla Orrego.

5. Otro asunto relevante de mencionar en esta Cuenta es la disparidad en el *quántum* indemnizatorio que exhibe nuestra jurisprudencia en materia de daño moral.

Los montos de las indemnizaciones varían sustancialmente, a pesar de tratarse de situaciones análogas en una misma jurisdicción o en jurisdicciones diferentes.

Así, por ejemplo, en materia de indemnizaciones por responsabilidad extracontractual, por daño moral de víctimas de prisión política y tortura constatados en la Comisión Valech, el Estado ha sido condenado por sentencia ejecutoriada a pagar cifras que oscilan entre 3 y 150 millones de pesos para cada víctima. Incluso en un mismo juicio se ha igualado la indemnización de personas que sufrieron padecimientos de naturaleza y extensión muy variada.

En otro orden, en materia de daño moral por muertes, hemos sido condenados en términos generales a indemnizaciones que oscilan entre los 20 y los 150 millones de pesos, por víctima y por cada demandante.

En un país donde no existen los daños punitivos o por vía de sanción, estas diferencias no parecen razonables ni para las víctimas, ni para el Estado.

Para aclararlo de inmediato, estimo que éste no es un problema atribuible a nuestros tribunales de justicia.

El Poder Judicial a través de un convenio suscrito con la Universidad de Concepción en el año 2012, elaboró un estudio sobre los baremos de indemnización de daño por muerte en nuestra jurisprudencia, en un esfuerzo por colaborar para la unificación de criterios en esta materia.

Además, la Corte Suprema tiene muy pocas posibilidades de uniformar los montos indemnizatorios, atendido el carácter estricto del recurso de casación, en que la determinación del monto de las indemnizaciones es materia de los tribunales de primera instancia y Cortes de Apelaciones.

Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en otras legislaciones, en Chile estos baremos son solo una referencia y solo han sido elaborados para las indemnizaciones derivadas de muerte.

En el caso de España, por ejemplo, existe un baremo vinculante de responsabilidad civil. En Francia, existen criterios objetivos, como, por ejemplo, en materia de lesiones, el grado de incapacidad asociado a la renta o profesión de la víctima.

De cualquier manera, es una tarea urgente del Poder Ejecutivo y del Legislativo avanzar en una legislación que permita uniformar estos criterios. Nosotros estamos ampliamente disponibles para avanzar en esta iniciativa.

6. Sobre recursos de unificación de jurisprudencia

Debemos manifestar nuestra preocupación por un cierto deterioro constante en la estabilidad en las decisiones jurisdiccionales, principalmente de los más altos tribunales del país.

Para los operadores del derecho, entre los que se encuentra el Consejo de Defensa del Estado, es de total necesidad que las decisiones de los tribunales superiores del país gocen de cierta firmeza, de modo tal que permitan tomar decisiones razonables sobre judicializar o no un determinado asunto, transigir un juicio en determinadas etapas procesales, interponer o no recursos judiciales, promover o no acuerdos extrajudiciales.

El objetivo primigenio de la casación, como técnica por antonomasia de protección de la norma jurídica, apunta precisamente en esta dirección. Lo mismo sucede con los recursos de unificación de jurisprudencia o con las decisiones del Pleno de la Corte Suprema. El último Tribunal debe necesariamente cumplir una función ordenadora de la interpretación jurídica.

Sea mediante la técnica de considerar precedentes a las decisiones de la más alta magistratura o sea por la vía de imponer a los tribunales inferiores una carga de fundamentación especial cuando se aparten de resoluciones superiores previas, nos parece que le hace bien al ejercicio de la jurisdicción una mayor estabilidad en sus sentencias, aunque la independencia del Poder Judicial deba operar tanto externa como internamente.

En este sentido, celebramos especialmente lo indicado por el ex Presidente de la Corte Suprema, Sr. Sergio Muñoz, que ha defendido el fortalecimiento del precedente horizontal, es decir, aquel que impone el deber de respeto sólo a la Corte Suprema. Y ello, en sus palabras, para “otorgar seguridad jurídica y hacer realidad los derechos fundamentales de igualdad ante la ley y la justicia”.

Nos parece que la propia Corte Suprema podría desde ya ordenar su trabajo en esa dirección, buscando una mayor conciencia de estar dictando sentencias que marquen puntos de inflexión, ordenándolas y difundiéndolas para así orientar correctamente a los operadores del derecho en el sentido de ajustar su acción a estas decisiones.

7. Por otra parte, considero de gran importancia para el Consejo la participación permanente que pueda tener en la tramitación y discusión de proyectos de ley que afecten sus intereses institucionales y/o de los de Tribunales de Justicia y procedimientos judiciales, para lo cual se han

formulado los planteamientos correspondientes a las autoridades del Ministerio de Justicia, así como a los Presidentes de ambas Cámaras del Congreso Nacional.

8. En otro orden de ideas y a propósito de un tema que se ha discutido públicamente en el último tiempo, quisiera referirme a la defensa internacional del Estado.

Como ya comentara en su Cuenta del 2016 mi antecesor, el Presidente Juan Ignacio Piña, desde hace algunos años el Consejo ha venido preocupándose del tema, porque ha visto que este tipo de defensas se encuentran diseminadas en distintos Órganos de la Administración y se debe recurrir a la contratación de estudios particulares, nacionales o extranjeros, para estas defensas.

Independientemente que esas contrataciones puedan ser muy convenientes en ocasiones, sean onerosas o gratuitas, el grave problema que divisamos es que la experiencia y el conocimiento adquirido en esa clase de litigios quedan radicados en los Estudios privados que las efectúan y no en el Estado de Chile.

Estimamos que esa constatación nos debiera llevar a reflexionar sobre el tema, como por lo demás ya lo ha hecho en profundidad el Consejo Chileno para las Relaciones Internacionales, que, con la concurrencia de destacados profesores, juristas y expertos, en el año 2013 abordó la Institucionalidad para la defensa de los intereses del Estado de Chile ante los Tribunales Internacionales y Extranjeros. Su conclusión fue la necesidad de crear esta función en el Estado chileno y de asignarle una institucionalidad con permanencia y autonomía, abordando incluso todas las materias y especializaciones con que debiese contar y efectuando un catastro de todos los asuntos pendientes ante jurisdicciones internacionales o extranjeras.

El Consejo quisiera colaborar en el tema. Es más, lo considera una gran oportunidad para aportar la experiencia y conocimientos en litigación que posee, incluso en algunos temas internacionales, pues en no pocas ocasiones ha debido participar con distintos Ministerios,

a petición del Presidente de la República, en diversos asuntos de esa índole. Así, a modo ejemplar, tuvo una destacada intervención en materia de juicios indemnizatorios por la nacionalización del cobre; en el denominado caso de las “uvas envenenadas”; en la recuperación de activos en temas de lavado; como el caso del Banco Riggs; en defensas ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos; y en muchos otros.

Por eso, llamamos la atención sobre el punto con el fin de que nuestras autoridades consideren la conveniencia de utilizar el conocimiento adquirido y experiencia de litigación del Consejo para que colabore en el estudio del tema, al que consideramos debiese otorgársele cierta prioridad.

9. Un último desafío para el año en curso y los siguientes será una eventual, pero necesaria modificación de la ley orgánica del Consejo.

El Consejo de Defensa del Estado atraviesa un momento de especial relevancia en sus 122 años de historia.

Se requiere, a mi juicio, de una reforma profunda, que aborde la institución en su conjunto y la modernice, sin perder de vista nuestro objetivo principal: contar con las herramientas necesarias para seguir defendiendo con éxito los intereses del Estado y de todos los chilenos.

Como también ya señalara el año pasado el Presidente Piña, iniciativas aisladas que persiguen modificar la designación de los consejeros o su duración en los cargos, no solucionan para nada las dificultades que enfrenta este Servicio. El Consejo cuenta con una legislación orgánica antiquísima, reformada parcialmente en 1993, que da cuenta de una planta de funcionarios totalmente inadecuada e insuficiente y obliga a tener a más del 70% de los empleados bajo el régimen de contrata.

Este Servicio, como está organizado, tiene serias limitaciones para enfrentar las exigencias de la litigación moderna, que tienen una abierta tendencia a la oralidad y principios muy diversos en materia de prueba, junto con requerimientos de especialización en diversas disciplinas. Hoy el Consejo debe litigar en más de siete foros de muy distinta naturaleza.

Por ello, estamos desarrollando un estudio que pretende contribuir al debate, abordando todas estas nuevas necesidades de modernización.

Esperamos ser un aporte a la discusión que se genere sobre el futuro del Consejo.

Es un hito trascendente que merece la mayor dedicación y esfuerzo de nuestra parte, para preservar los buenos resultados obtenidos hasta ahora, modernizando al mismo tiempo el Servicio en su estructura orgánica, procesos de trabajo, dotaciones y especialidades. Siempre con el objetivo de continuar contribuyendo, cada vez con mayor fuerza, a la ejecución de las políticas públicas que benefician a las personas que más lo necesitan.

La tarea de defender, asesorar y representar los intereses del Estado en juicio, que es la misión del Consejo de Defensa del Estado, repito, es un asunto que está hoy en el interés de todos.

Para finalizar, reitero mis agradecimientos a todos ustedes por habernos acompañado.

Además, y en particular, agradezco al Presidente de la Excm. Corte Suprema, al Contralor General de la República, al Fiscal Nacional y al Sr. Defensor Nacional, que en todo momento me han colaborado y apoyado mi gestión, en muy diversas circunstancias.

Muchas gracias.

María Eugenia Manaud Tapia
Presidente
Consejo de Defensa del Estado