
DOCTRINA

DISCURSO CUENTA PÚBLICA 2014

Juan Ignacio Piña Rochefort ¹

Cumplo con el deber ante el país y sus ciudadanos de rendir la Cuenta Pública 2014 del Consejo de Defensa del Estado, institución que este 2015 conmemora 120 años al servicio de Chile.

La preocupación por la defensa de los intereses del Estado por sobre toda otra consideración particular constituye el principal rasgo de nuestra cultura institucional, que se ha forjado como identidad por el trabajo y convicción de todos y cada uno de quienes han pasado por el Servicio durante más de una centuria. Por ello, el acervo de experiencia y conocimiento son el primer patrimonio del Consejo construido a partir de esos primeros 243 pleitos que justificaron su creación, en 1895, y que hoy –coincidentalmente– se han más que centuplicado. Detrás de la defensa de todos ellos puede encontrarse un gran número de personas abocadas a transformar ese conocimiento en resultados y poner esa experiencia a disposición de los intereses fiscales.

A diciembre de 2014, el Consejo de Defensa del Estado patrocina más de 26 mil causas en todo el territorio nacional. Lo anterior representa una cuantía de US\$ 19.514 millones, equivalente al 8,2% del PIB estimado

¹ **JUAN IGNACIO PIÑA ROCHEFORT.** Presidente del Consejo de Defensa del Estado. Ejerció como Subsecretario del Ministerio de Justicia entre enero y diciembre de 2013, para luego asumir como ministro subrogante, cargo que ocupó hasta antes de ser nombrado Presidente del Consejo de Defensa del Estado. Doctor en Derecho por la Universidad de Navarra. Profesor de Derecho Penal. Fue consejero del Colegio de Abogados, director del Instituto de Ciencias Penales de Chile y miembro de la “Comisión Foro Penal” para el estudio y discusión del anteproyecto de Código Penal nominado por el Ministerio de Justicia (2003-2005).

para ese año. En 2014 ingresaron también 12.650 nuevos asuntos, un 10,6% más que en 2013.

Durante el año recién pasado la defensa patrimonial del Fisco en el ámbito judicial mantuvo estándares de excelencia, conservando un alto grado de eficacia.

Respecto de las sumas demandadas en juicios civiles, penales e infraccionales, juicios laborales y expropiaciones, éstas alcanzaron aproximadamente los \$544 mil millones, fijándose en sentencias condenatorias ejecutoriadas, aproximadamente, \$16 mil millones. Es decir, se evitó al Fisco un pago equivalente al 97% del total demandado.

De la misma forma, respecto de las demandas sobre indemnizaciones de perjuicio contra el Estado, que alcanzaron en 2014 una cuantía por \$240 mil millones, se condenó al Fisco a pagar sólo \$2.491 millones. Ello permitió evitar al Estado un pago equivalente al 99% del total demandado.

En los casos de reclamo de monto de indemnización por expropiación, en causas terminadas durante el año pasado, el Estado fue demandado por una cuantía total de \$69 mil millones. La defensa del Consejo de Defensa del Estado acogida en las sentencias permitió que se fijara, en definitiva, un monto del orden de \$6.200 millones, evitándose un pago equivalente al 91% del total demandado.

Respecto de nuestra función como Fisco Demandante, en 2014 finalizaron 259 causas, fijándose en sentencias condenatorias ejecutoriadas aproximadamente \$1.590 millones, equivalentes a un 20,4% del monto total demandado por el Servicio. Este resultado se vio fuertemente afectado por la cuantía extraordinaria de una sola causa, equivalente al 63,7% del total demandado a nivel nacional. Al excluirse de esta medición dicha causa que provoca la distorsión, el monto obtenido por el Fisco alcanza un 56,2%, lo que confirma la tendencia de los últimos tres años en esta materia. Esto probablemente nos exija revisar estos indicadores que no pueden estar sujetos a la contingencia de una sola causa en un universo de más de 250.

En cuanto a las transacciones como término de causas judiciales en que se demandó al Estado, se efectuaron un total de 30 en el año, obteniéndose un porcentaje de pago evitado de 91,5% del total de los montos demandados, que alcanzaron los \$12.767 millones. El Consejo transigió sólo en \$1.087 millones.

En materia penal, el Consejo obtuvo un 82,9% de sentencias favorables. Y en lo que se refiere a causas contencioso-administrativas, durante 2014 se finalizaron 485 casos, con una tasa de resultados positivos de 90,5%.

Por último, en la representación en acciones constitucionales y tribunales especiales en defensa de la Administración, el Consejo de Defensa del Estado obtuvo un 93,5% de sentencias a favor del Fisco.

En el ámbito de su gestión interna, en 2014 el Consejo de Defensa del Estado dispuso de recursos por \$22.012 millones, con una ejecución presupuestaria de 98,34%.

Pero la sola mención de montos y metas no hace justicia al trabajo del Consejo. Es necesario detenerse también en los aspectos significativos, así como en los problemas encontrados en nuestro trabajo judicial. Con ese objetivo reseñaré algunas causas en que participó el Consejo y que a nuestro juicio resultan relevantes para el interés fiscal, sea porque consolidan líneas beneficiosas o porque entrañan riesgos de los que haya que hacerse cargo.

Competencia civil

En materia civil, en 2014 el Consejo de Defensa del Estado ejerció acciones reivindicatorias, posesorias, demarcatorias, declarativas y de inoponibilidad para la protección del uso de bienes nacionales y de uso público, como playas, caminos y espacios públicos. Un ejemplo relevante es la causa “Labrador S.A. con Fisco”, seguida ante el 22° Juzgado Civil de Santiago. En ella, la Corte Suprema, resolviendo respecto de una acción de reclamo contra la decisión de ordenar la reapertura de un camino público situado en la Cuarta Región, reafirmó que la autoridad

está facultada para presumir que es público un camino si comprueba que está o ha estado abierto al uso público, pudiendo, en caso de que haya sido cerrado o intervenido, ordenar administrativamente su reapertura o ensanche, sin perjuicio de las acciones que correspondan al particular afectado.

Por otra parte, se ejerció eficazmente la defensa fiscal en juicios sobre contratos de concesión de construcción y explotación de obras públicas ante Comisiones Arbitrales. En este ámbito, se logró jurisprudencia favorable en lo relativo a la naturaleza del contrato de concesión, reconociéndolo como un instrumento por el cual el Fisco puede protegerse de riesgos para el patrimonio fiscal que se presenten en el desarrollo de dicho contrato. Un buen ejemplo de ello es la causa tramitada ante el Primer Tribunal Arbitral de Santiago, caratulada “Autopista del Maipo Sociedad Concesionaria S.A. con MOP”. En esta materia, la empresa demandó el pago de aproximadamente 1.600.000 Unidades de Fomento, por sobre lo pactado en el contrato de concesión, en atención a las demoras que tuvo la construcción del tramo urbano de la ruta concesionada. La Corte Suprema rechazó el recurso presentado por la contraparte contra la decisión de la Corte de Apelaciones de Santiago, dejando firme su fallo por el cual se sostuvo que, según lo expuesto en el artículo 22, N°2, de la ley que regula la materia, los retrasos en la construcción de la obra son riesgos que debe asumir la concesionaria, rechazando en consecuencia la demanda en todas sus partes.

Tan relevante es la defensa del interés fiscal en esta materia –debido al alto impacto económico que involucra para el patrimonio del Estado y el compromiso con su desarrollo en infraestructura–, que el Consejo ha desarrollado lineamientos de defensa con el objetivo de obtener la correcta aplicación de ciertos principios, frecuentemente utilizados contra el Fisco para demandar mayores costos, como el denominado “equilibrio económico del contrato”.

Este trabajo acucioso y la defensa eficaz motivó un requerimiento del Ministerio de Obras Públicas por modificar los límites en los montos establecidos en el protocolo entre ambas entidades públicas, a efectos de que el Consejo pudiera intervenir en la defensa de ese Ministerio en todas

aquellas controversias o reclamaciones que se tramitan actualmente, o se tramiten en el futuro ante las comisiones arbitrales establecidas en la Ley de Concesiones. Esto da cuenta de la confianza del Ministerio en la gestión del Consejo, que asumimos con orgullo y responsabilidad.

Igualmente, se intervino en defensa del interés fiscal ante demandas de constitución de servidumbres para la explotación minera, así como en el análisis de propuestas de transacción sobre la materia. Durante el año se ha apreciado la consolidación de la tesis fiscal en el sentido de que estos gravámenes requieren ser establecidos por un plazo determinado y que se debe justificar su necesidad y los terrenos que se verán afectados.

Se continuó con la defensa del interés fiscal en causas donde se pretenden indemnizaciones por responsabilidad civil del Estado, tanto contractual como extracontractual. El Consejo intervino en causas donde se discuten las condiciones de resarcibilidad del daño moral incluso por actos del Poder Judicial y hasta del Poder Legislativo. Como caso destacado es posible citar la demanda presentada contra el Estado por 1.777 personas, que se identificaron como usuarios del Transantiago, quienes solicitaban una indemnización cercana a los \$17.500 millones. Tal acción se fundamentó en la falta de servicio contemplada en la ley N°18.575 y en las normas de responsabilidad extracontractual previstas en el Código Civil. La demanda fue rechazada al acoger la falta de legitimación pasiva del Fisco opuesta por el Consejo, por no ser prestador del servicio y, consecuentemente, no haber incurrido en la pretendida falta.

En el ámbito de la responsabilidad estatal por violaciones de derechos humanos, el Consejo ha proseguido silenciosamente sin aspavientos promoviendo acercamientos y suscribiendo transacciones cuando las pretensiones de los demandantes, que legítimamente aspiran a una reparación por los daños padecidos, se incardinan en las cuantías históricas y dentro de las posibilidades del erario fiscal. Queda pendiente todavía, un tema de gran preocupación que se está discutiendo en nuestros tribunales en este momento y que se refiere a la reparación de las víctimas de tortura. Alertamos que por el número de víctimas reconocidas en el Informe Valech, el impacto en el erario fiscal de una

eventual jurisprudencia adversa a los intereses fiscales recomendaría al Estado de Chile hacerse cargo de un modo estructural y no exclusivamente entregado a la vía judicial.

En un ámbito distinto, luego de obtener sentencias desfavorables en primera y segunda instancia, la Corte Suprema falló favorablemente al interés fiscal en la causa seguida contra un sancionado por la Superintendencia de Valores y Seguros por infracción a la Ley de Mercado de Valores en el llamado caso Chispas, a cuya sucesión demandó en 2008 por 400 mil Unidades de Fomento, valor de la multa impuesta. El máximo tribunal reconoció la tesis del Consejo, sustentada en que la resolución que impuso la multa es un acto administrativo que causó inmediata ejecutoriedad, de manera que esa obligación se incorporó al patrimonio del infractor desde el momento de su notificación, por lo cual, tras su fallecimiento, se transmitió a sus herederos. Esta sentencia permitió obtener una importante modificación de la jurisprudencia existente hasta la fecha, relativa a la transmisibilidad de las multas impuestas por la autoridad administrativa.

Finalmente, durante 2014 se celebraron dos transacciones de importancia que dicen relación con un tema de larga data: los juicios que el Fisco tiene con empresas de servicio público, en que se discute quién debe soportar el costo de las obras de traslado de esas instalaciones efectuadas con motivo de la construcción de obras públicas. En estas transacciones –celebradas con Metrogas S.A., Aguas Cordilleras S.A. y Aguas Andinas S.A.–, relativas a un número considerable de juicios, el Estado recibió pagos por un total de \$4.790 millones, correspondientes a una parte considerable de las sumas demandadas. Más importante aún, en ellas se estableció, al igual que en los acuerdos celebrados con anterioridad, un procedimiento para los traslados futuros de instalaciones que estas empresas se comprometen a asumir en su totalidad. Se continúa reconociendo, de esta forma, la tesis que el Consejo ha sostenido en tribunales en esta materia.

El Consejo continuó avanzando durante el año pasado en la regularización de inscripciones a nombre del Fisco de alrededor de 16.700 lotes expropiados, iniciada en 2012. A diciembre de 2014 se había

inscrito poco más del 80% del total propuesto. Se trata de un importante estado de avance, considerando la complejidad del proceso y tratándose de causas que en la mayoría de los casos presentan dificultades para lograr su inscripción, ya sea porque se encuentren archivadas o extraviadas, sin notificación del expropiado o, bien, carentes de individualización.

Competencia contencioso-administrativa

En materia contencioso-administrativa, en agosto de 2014 la Corte Suprema dictó contundentes fallos favorables al interés del Estado en demandas basadas en los saqueos producidos tras el terremoto de febrero de 2010. En fallos unánimes, la Tercera Sala del Máximo Tribunal rechazó los recursos de casación presentados contra sentencias de la Corte de Apelaciones de Concepción, que desestimó las demandas por falta de servicio del Estado interpuestas por 13 comerciantes de Lota y nueve de Talcahuano, que sufrieron saqueos y desmanes tras el terremoto y tsunami.

La Corte acogió los argumentos presentados por el Consejo, que establecen que el Estado no es responsable de los saqueos ocurridos, así como que la facultad de decretar estado de excepción constitucional es privativa y excluyente del Presidente de la República, por lo que la oportunidad de decisión no puede ser revisada por el Poder Judicial.

Precisamente, el Presidente de la Excelentísima Corte Suprema, don Sergio Muñoz Gajardo, destacó esta materia en su discurso de inicio del presente año judicial, en el acápite sobre evolución de sus tendencias jurisprudenciales.

En el mismo ámbito, el Consejo de Defensa del Estado tiene la certeza —y lo ha sostenido consistentemente en estrados— de que tanto los efectos del terremoto como del tsunami que azotaron a nuestro país en febrero de 2010, cuyas características resultan sumamente extraordinarias en la historia de Chile, son claros casos de fuerza mayor o caso fortuito, en los que el Estado no tiene responsabilidad. Ello, puesto que los sistemas de monitoreo y de comunicaciones que existían

colapsaron como consecuencia del terremoto y las autoridades no tenían acceso a la información o la tenían parcializada.

Ala fecha se han presentado 52 demandas contra el Estado relacionadas con víctimas del tsunami en tribunales de Santiago, Valparaíso, Talca, Chillán, Talcahuano y Concepción. Las indemnizaciones demandadas alcanzan los \$105.471 millones. Cuarenta causas se encuentran vigentes y de las doce finalizadas, tres han obtenido sentencias de la Corte Suprema favorables al interés fiscal, dos terminaron por abandonos de procedimiento y otras seis por incompetencia del tribunal. Sólo una de esas causas ha finalizado con sentencia desfavorable para el Estado

Acceso a la información pública

Es imposible dejar de mencionar en esta cuenta pública los avances que ha logrado este Consejo en materia de ley de transparencia. Si bien desde 2012 la Corte Suprema estableció que existe una relación cliente-abogado entre el Estado de Chile y este Consejo y, por ende, sus abogados están amparados y obligados por el secreto profesional de la orden –criterio que fue ratificado durante 2014 tanto por la Corte de Apelaciones de Santiago como por la propia Corte Suprema– en los últimos años, el Consejo para la Transparencia había acogido los reclamos de los particulares contra el CDE, en aquellos casos en que se negaba la información solicitada en virtud del secreto profesional de los abogados.

Sin embargo, durante 2014 el Consejo para la Transparencia (CPLT) dio un vuelco en cuanto a las solicitudes de información relativas a las actas del Consejo. Así, en septiembre del año pasado, habiéndose solicitado a este Servicio las actas de una causa penal tramitada según el antiguo proceso penal, la que se encontraba en apelación, el CPLT resuelve rechazar un amparo al derecho de acceso a la información por estimar que divulgar los antecedentes consultados obliga al CDE a comunicar información que se encuentra amparada por el secreto profesional que invoca. Así, el CPLT señala textualmente: “(...) al ser las actas solicitadas el medio por el cual la reclamada plasma sus acuerdos, su contenido debe detallar el debate de los consejeros respecto de los

procesos que conoce el CDE como también la posición y estrategia jurídica que empleará en un proceso determinado. Por tal razón, divulgarlas afecta la esencia del secreto profesional –proteger la relación cliente-abogado que la reclamada tiene con el Estado de Chile– y con ello, afecta el debido cumplimiento del órgano”.

También en septiembre de 2014, el CPLT resolvió en el mismo sentido un reclamo por denegación del acceso a actas relativas a una causa terminada y otra en curso. Es en relación con la causa terminada en que toma mayor trascendencia esta decisión del CPLT, por cuanto hasta esa fecha no se había reconocido el secreto profesional como causal de reserva de la información pública respecto de antecedentes referidos a causas terminadas que llevara este Consejo. De esta manera, el Consejo de Defensa del Estado ha sentado un importante precedente en materia de secreto profesional y su reconocimiento como causal de reserva de la información pública.

Por otra parte, no son menos importantes los fallos obtenidos por el CDE en materia de transparencia en representación de otros organismos del Estado. Un primer fallo, dictado por la Corte de Apelaciones de Santiago, acogió el reclamo de ilegalidad interpuesto por este Consejo y declaró que se rechazaba entregar información sobre los costos y montos cancelados al abogado que tuvo a su cargo la elaboración del informe en derecho relativo al cobro de bonos soberanos emitidos por la República del Perú por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores.

El segundo fallo a mencionar, dictado por la Corte Suprema, acogió un recurso de queja interpuesto por este Servicio en contra de los ministros de la Corte de Apelaciones de Santiago, quienes habían accedido a la entrega de la información solicitada por una estudiante argentina relativa a los nombres y honorarios de los abogados representantes del Estado de Chile ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya. Este fallo reitera el carácter secreto de la relación entre el Estado de Chile y los abogados que lo representan, ratificando la primacía del secreto profesional, también contenido en tratados internacionales.

Competencia laboral

Durante 2014, la jurisprudencia en materia laboral experimentó un importante cambio, debido a la modificación de ciertos criterios por la Cuarta Sala de la Corte Suprema, que rápidamente fue adoptada por los restantes tribunales del país. Así, comenzaron a ser desestimadas argumentaciones jurídicas que este Consejo había planteado exitosamente en los últimos años, como la relativa a la incompetencia de los tribunales laborales para conocer demandas interpuestas por funcionarios regidos por el Estatuto Administrativo, o la referida a la inaplicabilidad de las normas sobre subcontratación laboral a los servicios públicos.

Lo anterior produjo un aumento de demandas laborales que ha incrementado, por ende, la intervención del Servicio en juicios de este tipo, llegando incluso a cuadruplicarse las Causas de Atención Selectiva en materia laboral, en comparación con 2013. Esto ha impactado significativamente la carga de trabajo de quienes asumen causas laborales, tanto por el número de asuntos de los que han tenido que hacerse cargo, como por la necesidad de rediseñar las estrategias jurídicas y reevaluar los contenidos de nuestra argumentación.

Hoy podemos decir que hemos logrado gestionar efectivamente estas nuevas circunstancias gracias al esfuerzo de nuestros funcionarios, asumiendo este incremento como recarga de trabajo –aunque esto probablemente requiera de una revisión seria a partir del sostenido aumento de las causas– y, si bien esperamos revertir los resultados judiciales adversos, es justo hacer presente que en la mayoría de los casos se han obtenido fallos favorables.

Esto naturalmente releva una preocupación antes inexistente, pues por vía jurisprudencial comienza a robustecerse una interpretación que probablemente deba llamar a los legisladores a hacerse cargo. Un proyecto de ley sería el curso natural para satisfacer las necesidades de tutela del sector público en lugar de hacerle aplicable un estatuto que en principio le es ajeno, produciendo una serie de consecuencias asistémicas a lo largo del país, además de una marcada incerteza jurídica

para las autoridades que bajo el amparo del Estatuto Administrativo toman sus decisiones de contratación.

Competencia penal

Las causas penales, si bien comparativamente son un segmento menor en el trabajo del Consejo pues las limitaciones legales de nuestra legitimación activa nos sustrae de intervención en algunos asuntos de alta connotación, resultan un ámbito de especial relevancia para nuestro trabajo. Nuestro deber de intervención (y al mismo tiempo nuestra rigurosa circunscripción a ello) en aquellos delitos que puedan acarrear perjuicio fiscal o a la administración y aquellos cometidos en el desempeño de su función por empleados públicos nos da un marco acotado de intervención.

En 2014, el Consejo de Defensa del Estado, a través de su Procuraduría Fiscal en Valparaíso, asumió la defensa de los intereses fiscales en diversos juicios penales relacionados con el Gobierno Regional –en un juicio oral que se extendió por dos meses–, logrando sentencias condenatorias a penas efectivas que acogieron la tesis fiscal sobre la comunicabilidad en la calidad de administrador de fondos públicos, rechazándose la tesis de la defensa de delito continuado e incommunicabilidad. La coordinación, tanto en ésta como en otras causas con la Fiscalía de la Quinta Región y con el Ministerio Público en general, ha sido un factor relevante en estos resultados.

Por otra parte, el Primer Tribunal Oral en lo Penal de Santiago, acogiendo los planteamientos de la Procuraduría Fiscal de Santiago incorporados en su acusación particular, condenó a nueve de diez funcionarios de la Policía de Investigaciones de Chile a penas que fluctúan entre tres y siete años, y estableció el cumplimiento efectivo de las mismas. Dichos condenados, funcionarios de la Brigada de Investigación Criminal de Pudahuel, cometieron, en el ejercicio de sus funciones policiales, apremios ilegítimos, allanamientos y detenciones ilegales, así como infracciones a la ley orgánica que regula a la propia institución.

El Consejo de Defensa del Estado conformó un importante equipo de profesionales y técnicos, quienes durante cinco meses se dedicaron por completo al juicio oral y –previamente– a organizar, revisar y efectuar un levantamiento de las pruebas existentes en la carpeta investigativa, de acuerdo a un modelo de trabajo implementado por la Procuraduría Fiscal de Santiago, que permitió, en un trabajo coordinado con el Ministerio Público, obtener un resultado exitoso.

También en 2014, Codelco se vio gravemente afectado por un millonario robo de concentrado de cobre destinado a su División El Salvador, procedente de Minera La Escondida. A través de su Procuraduría Fiscal en Copiapó, el Consejo de Defensa del Estado dedujo querrela por los delitos de robo reiterados en bienes nacionales de uso público, asociación ilícita y malversación de caudales públicos. Si bien dicha investigación se encuentra abierta, es importante destacar las numerosas formalizaciones que se han conseguido, que alcanzan a 22 imputados, dos de ellos por el delito de fraude al Fisco en perjuicio de Codelco Chile.

La firme convicción del Consejo de Defensa del Estado respecto de la existencia de delitos, y no sólo de desórdenes administrativos, en el uso de los recursos otorgados por la Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP), se ha materializado con la presentación de 34 querellas por parte de este organismo entre 2009 y 2014, por los delitos de malversación de caudales públicos, aplicación pública diferente, apropiación indebida y falsificación de instrumento público. A pesar de los problemas que estas investigaciones presentan y de una probable necesidad de depuración de las causas, allí donde haya más que desorden administrativo, el CDE no cesará en su deber de persecución de delitos.

Sin embargo, deben hacerse presente las dificultades observadas en este trabajo –y que fueran enunciadas a la Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados– que han exigido el estudio riguroso de los informes proporcionados por la Contraloría General de la República, de modo de distinguir caso a caso entre los ilícitos de aquellos en que el Consejo está legitimado para intervenir o simples faltas administrativas. Del mismo modo, la dictación de la Ley 20.550, que cambió los requisitos

para la renovación de la subvención, bajó los montos que se exigían estar ejecutados de 70% a 50% y permitió que un 15% de los recursos pudieran haberse dedicado para otros fines, así como la renovación de las subvenciones implicando una aceptación a la rendición de cuentas, se transformó en un gran escollo para la persecución.

Por esta razón, si bien el Consejo de Defensa del Estado mantiene discrepancias con el Ministerio Público en algunas de estas causas respecto de las que cree que existen antecedentes para que puedan avanzar a estadios procesales más avanzados, no puede sino reconocer que las dificultades en su investigación no han sido, en caso alguno, triviales.

Como corolario, sin embargo, resulta destacable el avance sostenido y la mejora en la coordinación tanto con el Ministerio Público como con la Contraloría General de la República. Respecto del primero, las naturales y a veces enérgicas discrepancias que pueden presentarse en causas puntuales —en que ambos órganos cumplimos una función diferente— no han sido obstáculo para este trabajo. Hay aquí un camino muy interesante y en el cual queda mucho por recorrer.

Otras causas de alta complejidad

Así como la persecución de los delitos involucrados en el uso irregular de fondos SEP desafió al Consejo a desarrollar nuevos métodos de trabajo para hacer frente a las dificultades descritas, en 2014 otras dos causas demandaron al organismo definir equipos capaces de diseñar y elaborar estrategias competentes y efectivas para abordar materias financieras de altísima complejidad técnica: La Polar —que en rigor se inició en 2012— y Cascadas.

Esta última exigió al Consejo una ardua tarea que permitió, finalmente, asegurar la representación exitosa de la Superintendencia de Valores y Seguros. En ella debió enfrentarse una batería de reclamos de ilegalidad que obstaculizaron la tramitación administrativa previa a la imposición de multas —incluso entrañando riesgo de caducidad—, a través del cuestionamiento de la competencia de la Superintendencia y supuestas infracciones al debido proceso.

El Consejo enfrentó simultáneamente los reclamos de seis sancionados, logrando que se acogiera ampliamente su tesis en cuanto a la extemporaneidad de los reclamos, así como que las circunstancias alegadas no guardaban relación con alguna obligación que se imponga, o una prohibición determinada que limite la actividad fiscalizadora y las atribuciones o funciones propias de la Superintendencia de Valores y Seguros, particularmente en los procesos sancionatorios.

Como resultado de las acciones judiciales llevadas a cabo por el Consejo, la Superintendencia de Valores y Seguros pudo concluir el respectivo proceso sancionatorio e impuso multas por un total de \$100.680 millones. Desde este punto de vista, el Consejo cumplió a cabalidad la misión encomendada, en orden a asegurar el correcto funcionamiento de los organismos de la administración del Estado. Actualmente se discuten en tribunales civiles otros once reclamos de los 14 sancionados, a través de los cuales se pretende dejar sin efecto las multas aplicadas.

Desde la perspectiva del trabajo interno, los resultados obtenidos responden también al diseño de un equipo de trabajo compuesto por abogados especializados en temas financieros y tributarios, bajo la supervisión de la Procuraduría Fiscal de Santiago y de un abogado consejero asignado específicamente al caso. Mediante este sistema de trabajo el Consejo de Defensa del Estado logró hacer frente a nueve solicitudes de órdenes de no innovar, presentadas en más de una decena de reclamos de ilegalidad; contestar sendas demandas de reclamos de multas en once procesos en plazos menores a 15 días; y hacerse cargo, como ya se ha dicho, de simultáneos frentes abiertos por las defensas, que iban desde el Tribunal Constitucional, el Consejo para la Transparencia e incluso el Colegio de Abogados en su dimensión de tutela ética.

Ejercicio de la acción de reparación ambiental e indemnización de perjuicios

La Ley 19.300 otorgó al Consejo de Defensa del Estado el ejercicio de la acción de reparación ambiental y la indemnización de perjuicios derivada de dicho daño. Desde entonces, a través de su Unidad de Medio Ambiente, el organismo ha presentado más de 80 demandas de reparación

ambiental, obteniendo sentencias favorables en casi la totalidad de las causas y terminando otras tantas mediante transacciones judiciales.

La entrada en vigencia de la Ley 20.417, que crea la nueva institucionalidad ambiental y, en particular, la Ley 20.600, que crea los Tribunales Ambientales, han abierto un nuevo desafío para el Consejo. Asimismo, la creación del Ministerio del Medio Ambiente y sus respectivas Secretarías Regionales Ministeriales suman un nuevo cliente en la defensa judicial que realiza este Servicio.

En este contexto, el Consejo ha desplegado sus mayores esfuerzos para avanzar en la consolidación de sus competencias en el marco de la nueva institucionalidad ambiental, actuando coordinadamente con cada uno de los organismos que la conforman, logrando ya importantes avances. Por una parte, ha mantenido su forma de trabajo ante tribunales ordinarios de justicia y, paralelamente, ha insertado sus competencias en el marco de la nueva institucionalidad ambiental, actuando particularmente coordinado con el Ministerio de Medio Ambiente y con la Superintendencia, de modo de presentarse adecuadamente ante los tribunales especializados, cuyas resoluciones poseen un alto estándar técnico-jurídico.

De esta forma, el Consejo presentó la primera demanda por daño ambiental ante los nuevos Tribunales Ambientales –“Estado de Chile con Centro de Residuos Orgánicos Colhue”–, juicio que terminó con la primera transacción judicial ante este nuevo órgano, en virtud de la cual la demandada se obligó a reparar materialmente el daño ambiental, bajo el control y la supervigilancia directa del Tribunal Ambiental de Santiago.

Fue también una demanda del Consejo de Defensa del Estado –“Estado de Chile con Servicios Generales Larenas”– la que dio lugar a la primera sentencia por daño ambiental dictada por el tribunal. La sentencia, de relevancia doctrinaria, acogió la tesis sustentada por el Consejo en sus demandas, en particular sobre el alcance de la presunción legal contemplada en el artículo 52 de la Ley 19.300, que incluye no sólo la presunción de culpabilidad, sino también la del nexo causal.

También algunos lamentables episodios de daño ambiental ocurridos ya hace años se resolvieron judicialmente en 2014. Éste es el caso, por ejemplo, del daño por contaminación de suelos por residuos industriales en la comuna de San Bernardo. En fallo unánime, la Corte Suprema estableció la responsabilidad ambiental de la empresa Molimet S.A., como autora material de dicha acumulación, y de la Empresa de Ferrocarriles del Estado, en su calidad de propietaria del predio. Esta sentencia destacó por establecer la responsabilidad solidaria de los propietarios que incurren en omisión culposa, al no adoptar las medidas de vigilancia y los cuidados necesarios para evitar el daño.

También es importante subrayar el caso de contaminación de la bahía de Mejillones, en 2009, tras el derrame de 2.500 litros de hidrocarburo, causa que destacó por ser la primera sentencia favorable dictada por la Corte Suprema en el marco de una demanda tramitada bajo las normas de la Ley de Navegación. En fallo unánime, el máximo tribunal estableció responsabilidad civil por el derrame de sustancias contaminantes en el medio marino, así como la procedencia de la reserva para discutir la especie y el monto de los perjuicios en la etapa de cumplimiento de fallo, en materia de responsabilidad extracontractual. Ello confirmó lo sostenido por el Consejo, en orden a que los propietarios y armadores de las naves causantes de derrames deben responder por el daño ecológico causado.

Por último, tras ocho años de litigación por la destrucción del ecosistema del humedal Río Cruces y Santuario de la Naturaleza Carlos Anwandter, en Valdivia, se acogió la demanda de reparación ambiental presentada por este Consejo en contra de Celco S.A. –hoy Arauco–, a quien se condenó a la reparación del ecosistema afectado y al pago de una indemnización de perjuicios.

En 2014, el Consejo recaudó efectivamente para el Estado de Chile –mediante su ingreso a la Tesorería provincial– los 2.600 millones de pesos obtenidos mediante transacción suscrita entre las partes en relación al monto de indemnización, considerando que el Consejo de Defensa del Estado reservó la discusión sobre el monto para la etapa de cumplimiento de fallo.

En el marco del cumplimiento de la sentencia reparatoria, el Consejo de Defensa del Estado desarrolló –en conjunto con Arauco– un inédito plan participativo, académico, técnico y social que, a través de una alta participación ciudadana, ha logrado el diseño final de cuatro medidas de reparación. Se consensuó, además, el destino de otros 2.600 millones de pesos para proyectos comunitarios en Valdivia.

En este sentido, la Procuraduría Fiscal de esa ciudad desempeñó un importante papel en la concreción de los acuerdos alcanzados. No existen experiencias mundiales de esta índole, en que el principio de soberanía directa se manifiesta de forma tan certera en un asunto de alta complejidad jurídica y científica. Ésta ha resultado ser una experiencia fundamental de aprendizaje para el Consejo, debido a la trascendencia que involucra lograr medidas de reparación afianzadas en la participación ciudadana.

Servicio de mediación por daños en salud

En términos generales, el litigio es la herramienta que el Consejo de Defensa del Estado utiliza para enfrentar los conflictos jurídicos donde el Fisco se ve involucrado. Sin embargo, este organismo tiene un mecanismo distinto que se desarrolla en torno a la colaboración. Me refiero a la mediación por daños en salud, que el 4 de marzo recién pasado cumplió diez años desde su instalación, y que incorpora métodos de resolución participativa para las divergencias que se susciten entre el ciudadano y los servicios públicos ante posibles faltas de servicio.

La mediación ha permitido quebrar la curva ascendente de judicialización del área sanitaria y, a su vez, ha permitido que las personas puedan acceder de manera efectiva a un procedimiento prejudicial, gratuito, rápido y con un menor costo para ambas partes: los usuarios de la red asistencial y los servicios públicos de salud reclamados.

En 2014 se realizaron 1.082 procedimientos de mediación, con un 20,4% de acuerdos, que incorporan soluciones que consideran los intereses de ambas partes, los que no siempre son pecuniarios. Recoger la necesidad de reparación de los ciudadanos es un aporte concreto

de nuestro servicio de mediación. En efecto, más del 50% de dichos acuerdos consistió en el otorgamiento de prestaciones médicas, tanto en el sector público como privado; explicaciones; disculpas de los funcionarios involucrados, otorgadas en audiencia y ratificadas por escrito; compromisos de capacitación de los funcionarios de determinadas áreas; cambios en los protocolos de atención de los establecimientos de salud, entre otras medidas.

La información sobre incidentes de salud por los que se reclama en contra de un establecimiento público –errores de diagnóstico o de procedimiento en atenciones de urgencia, por ejemplo– y las especialidades médicas involucradas en ellos ha sido sistematizada por la Unidad de Mediación del Consejo y compartida con los establecimientos reclamados. En la misma línea, dicha Unidad realizó durante 2014 una serie de reuniones de trabajo con directivos sanitarios, en las cuales se concordó que un aspecto fundamental de la labor realizada es el impacto que ésta tiene en el mejoramiento de la atención de salud, a través de la detección de malas prácticas que finalmente redundan en faltas de servicio.

Hemos participado en un germen de cambio cultural, pues a diez años del establecimiento de la mediación es posible apreciar cómo los hospitales reclamados se han ido involucrando cada vez más en los procesos –no obstante ser voluntaria su participación–, entregando la información sobre las atenciones brindadas y las explicaciones para el reclamante, independientemente de si se llega o no a acuerdo.

Coherente con ello, la implementación de un Modelo de Excelencia de Atención de Público ha logrado un alto nivel de satisfacción usuaria, pues más del 80% de reclamantes y reclamados se declaran “muy satisfechos” o “satisfechos” con el servicio otorgado.

Por el compromiso y profesionalismo de la labor realizada, no puedo dejar pasar esta oportunidad para transmitir mi aprecio y respeto profesional a todos quienes conforman a lo largo del país el equipo de Mediación del Consejo de Defensa del Estado, al cumplir diez años de valiosa trayectoria.

Gestión interna

La modernización institucional es el mayor desafío que el Consejo se ha propuesto para orientar su rol institucional y cumplir con mayor eficiencia las exigencias que le impone la dinámica realidad del país al Estado. Por eso, en este primer año de gestión, se ha procurado apoyar decididamente e impulsar el proceso de modernización y de mejoramiento de gestión que venía desarrollándose desde presidencias anteriores.

Para ello, conocer, de primera fuente y sin intermediarios, la realidad en que se desempeñan los equipos de las 17 procuradurías fiscales fue una de las metas que me propuse concretar en el corto plazo. Cómo se cumple la función, esto es cómo “se hace Consejo” en cada una de las procuradurías, difiere en el norte, centro y sur del país. Por ejemplo, los tamaños de los equipos, así como las áreas de mayor especialidad y, por cierto, aquellas que se requiere reforzar; las características de cada plaza, la enorme experiencia acumulada de abogados procuradores fiscales, abogados y administrativos; las lecciones aprendidas; el ingenio que se exige en las zonas extremas; las necesidades más urgentes; el admirable trabajo en equipo; y –fundamentalmente– los puntos de vista respecto del Consejo a nivel central.

El esfuerzo modernizador que se encuentra desarrollando el Servicio debe asegurar fielmente que en cada propuesta de mejoramiento y cambio sea considerada la perspectiva regional. Con ese objetivo se instruyó al equipo del Programa de Modernización Institucional visitar, en un plazo acotado, la totalidad de las procuradurías fiscales, darles a conocer directamente los rediseños de procesos, resolver las inquietudes y, sobre todo, recoger las particularidades de cada una, como insumo irrenunciable para el éxito del proceso.

Proteger el patrimonio que pertenece a todos permite asegurar el desarrollo de políticas públicas en beneficio de todos los ciudadanos. La fuga de recursos fiscales significa, en concreto, menos recursos para la implementación de programas, subsidios, becas, infraestructura, etc. Esa es la magnitud que el cumplimiento exitoso de la misión del Consejo alcanza. Y así lo entienden sus funcionarios. De esta forma, el Programa

de Modernización Institucional –iniciado en 2012 y financiado mediante un crédito entre la República de Chile y el Banco Interamericano de Desarrollo– persigue mantener y acrecentar sus elevados estándares jurídicos y judiciales.

A diciembre de 2014, este esfuerzo modernizador ya puede exhibir parte importante del camino recorrido. A esa fecha ha sido utilizado alrededor del 40% del presupuesto total, a través de la implementación de proyectos asociados a su Plan Estratégico –instrumento que se ha convertido en un importante mapa de ruta para la institución– y del desarrollo de consultorías especializadas llevadas a cabo en cada uno de sus tres componentes de trabajo. Las iniciativas propuestas han sido socializadas transversalmente y adaptadas a las realidades y características de las unidades, comités y procuradurías en regiones.

Al levantamiento completo de todos nuestros procesos de negocio en la Procuraduría Fiscal de Santiago y a nivel central (que se desarrolla en las demás regiones actualmente) se suman otras tres relevantes consultorías que entregaron sus informes de resultados y propuestas de iniciativas en 2014: el rediseño de procesos de personas, en el ámbito de los recursos humanos; el rediseño del sistema de información gerencial y el modelo de costo de productos estratégicos y servicios. Este último apoyará la toma de decisiones directivas para la racionalización del trabajo de la institución, de modo de conocer el costo real de cada uno de los servicios que presta el Consejo, e identificar aquellos en que el resultado de su acción, en términos de recursos recuperados para el Fisco, es menor a los recursos invertidos con ese fin. Nuestro deber de protección del patrimonio fiscal debe hacerse también hacia adentro intentando que los recursos invertidos no sean mayores que los retornos obtenidos.

De manera paralela, durante 2014 el Subdepartamento de Recursos Humanos trabajó en la elaboración y validación, por parte de las Asociaciones de Funcionarios y de Abogados del Consejo, de una Política de Gestión de Personas, de modo de contar con directrices y lineamientos que orienten la labor en ese ámbito y que considere las instrucciones de la Dirección Nacional del Servicio Civil.

Fortalecer la gestión de los recursos humanos es un objetivo relevante para el Servicio. Resulta prioritario contar con funcionarios con las aptitudes, habilidades y competencias necesarias para enfrentar causas cada vez más complejas, que requieren mayores grados de especialización, o volúmenes progresivamente altos de asuntos que deben ser atendidos eficientemente. Por eso, resulta fundamental disponer de formas de trabajo y equipos preparados para responder a los cambios normativos y del entorno.

Reforma Procesal Civil como objetivo estratégico

Una de las preocupaciones reiteradas por los directivos del Consejo durante el Encuentro Nacional de Trabajo realizado en noviembre, en la ciudad de Puerto Varas, es la perentoria necesidad de prepararse para enfrentar la puesta en marcha de la Reforma Procesal Civil, de modo de evitar un impacto negativo en el resultado y gestión del Consejo.

Con ello en mente, el Consejo organizó un seminario sobre el nuevo Código dirigido a sus abogados procuradores fiscales y abogados de Santiago, que contó con las ponencias de los profesores José Pedro Silva, Raúl Tavolari y Cristián Maturana. Un desafío para este año en el área de Defensa Estatal es propender a un acercamiento del Servicio a la Reforma, que posibilite una participación activa de éste durante la discusión legislativa, en la eventualidad de que ésta se reactive en 2015.

Relación con nuestros clientes como principal preocupación

Implementaremos una política de fortalecimiento de las relaciones con nuestros clientes, coordinación que se estima imperiosa para lograr una gestión eficiente, pero especialmente para prepararnos a cambios tan sustantivos como la Reforma Procesal Civil. Con aquellos que tenemos una relación formal se establecerán mecanismos de seguimiento, evaluando su efectividad y eventuales necesidades de actualización o modificación de su contenido.

Impulsaremos medidas de acercamiento que nos permitan concluir en el establecimiento de vínculos formales con los clientes, esperando

aumentar significativamente el número de convenios o protocolos referidos a defensa y representación en juicios. Entre los objetivos está, especialmente, enriquecer las comunicaciones mediante la designación de interlocutores perfectamente identificados, tanto dentro de nuestra institución como en la orgánica del cliente, e incrementar el acceso a la versión del *software* mejorado el año pasado, que permite a los clientes consultar casi la totalidad de la información registrada en el Sistema de Gestión de Causas, visualizando permanentemente los juicios de su interés. Finalmente, se pondrá especial atención a las necesidades que puedan existir a nivel local, con miras a establecer convenios interregionales.

Resulta relevante en este sentido subrayar nuevamente que estamos a su disposición, no sólo ante la judicialización de conflictos, sino también con carácter preventivo. En el marco del trabajo cotidiano, sea en la contratación pública o en cualquier otro ámbito que entrañe contingencias judiciales, una participación del CDE puede impedir una posterior judicialización o fortalecer la posición del Estado si ello se torna inevitable. En 2014 tuvimos una exitosa experiencia con el Ministerio de Justicia, en el marco de la licitación de los brazaletes electrónicos de la ley 20.603.

En razón de lo anterior, la consultoría para diseñar un modelo de relacionamiento con los clientes del Consejo reviste importancia estratégica, porque es en ellos donde hemos puesto el foco de nuestro proceso modernizador. Cada una de las iniciativas en desarrollo por el Programa, así como otras llevadas adelante paralelamente por unidades y procuradurías, busca justamente fortalecer esta relación, de modo de ejercer de la mejor manera posible su representación ante los tribunales.

Durante diciembre se entrevistó a 40 funcionarios del Consejo y 42 representantes de 27 organismos públicos para el diseño de un modelo de gestión que refuerce una relación integral con usuarios y clientes y considere mecanismos de relación permanentes para el intercambio de información, retroalimentación y evaluación. Concretamente estamos trabajando para representar de la mejor manera a cada uno de ustedes, sin embargo, este proceso necesita de su apoyo. En lo inmediato, por ejemplo,

es imprescindible para nosotros contar con información oportuna y suficiente para la adecuada construcción de nuestras estrategias judiciales que permitan proteger adecuadamente el interés fiscal.

Un ejemplo de buena coordinación es lo logrado con la Superintendencia de Valores y Seguros en el marco del caso Cascadas, que permitió consolidar una relación de trabajo común, basada en la confianza profesional, decisiva a la hora de una evaluación positiva de los resultados.

En el área de la mediación, las reuniones llevadas a cabo con establecimientos públicos de salud que concentran reclamos y cuyo porcentaje de acuerdos de mediación ha disminuido, es otro ejemplo de coordinación y búsqueda de soluciones. Puede mencionarse también el permanente diálogo que la Unidad de Medio Ambiente mantiene con el Consejo de Monumentos Nacionales y con los servicios con competencia ambiental.

Particularmente durante el año pasado, la División de Defensa Estatal, con la asesoría técnica del Subdepartamento de Informática, desarrolló una nueva versión de la aplicación disponible para clientes, que permitió posibilitar el acceso casi total al Sistema de Gestión de Causas, *software* en el cual se registran todos los asuntos judiciales y extrajudiciales en que interviene el Servicio. Hoy es posible para estos clientes visualizar completamente los expedientes de sus causas, así como los documentos adjuntos, se trate de escritos, fallos, oficios u otros: prácticamente la misma información a la que acceden nuestros abogados, con excepción de los acuerdos de comité y cuadernos administrativos.

Tras la firma, en enero de 2014, de una nueva versión del convenio entre el Consejo y el Ministerio de Obras Públicas –nuestro principal cliente institucional, desde el punto de vista del número de causas– se realizaron diversas capacitaciones en el manejo de esta nueva herramienta informática a las principales unidades de ese organismo, como son la Unidad de Apoyo a la Defensa del Interés Fiscal y a las Unidades de Expropiaciones de Concesiones y Obras Portuarias (COOP) y de la Dirección de Obras Hidráulicas (DOH). Pero no sólo con clientes,

sino también con nuestros principales *stakeholders*. Tan sólo hace una semana, este Consejo firmó un importante convenio de cooperación interinstitucional con la Corporación Administrativa del Poder Judicial que posibilitará el intercambio de experiencias, conocimientos y tecnologías entre ambos organismos. La iniciativa –impulsada por el Programa de Modernización Institucional, con la asesoría técnica del Departamento de Informática– permitirá al Consejo acceder a información relevante de las causas que tramita en los diferentes juzgados del país, disponer de los audios de las audiencias en materia laboral y penal y facilitar el acceso a los receptores del Servicio para la tramitación en forma remota de las causas en que participan.

Una segunda fase concretará la interoperabilidad de ambos organismos, mediante el acceso íntegro y directo desde las plataformas del Consejo a los expedientes de sus causas en tribunales, además de la habilitación de un mecanismo de entrega digital de escritos. Ambos elementos significan para el Consejo un importante apoyo logístico a su labor litigiosa.

Esperamos avanzar en esta misma línea con otros interactuantes como la Contraloría General de la República, el Ministerio Público y sin duda con nuestros clientes.

Visión 2015

La certeza que otorga el trabajo realizado con compromiso y rigurosidad permite al Consejo de Defensa del Estado ratificar los resultados obtenidos en 2014 en la defensa de los intereses del Estado en juicio, el cumplimiento de las metas de gestión comprometidas y el avance en el fortalecimiento de sus procesos internos y de sus recursos humanos.

La completa revisión y modernización de sus procesos de negocio es resultado de su propia búsqueda de eficiencia y calidad de servicio. Estamos comprometidos en un proceso permanente de desarrollo organizacional, marcado por el espíritu de superación profesional que

guía las acciones de nuestros funcionarios y que converge en el plan global de modernización en que estamos empeñados.

Por esto, no resulta inadecuado pensar en interesantes y naturales pasos en el fortalecimiento del Consejo y ampliación de su órbita de atribuciones hacia el futuro. Ellas van desde la litigación ante el CIADI hasta otras instancias internacionales relevantes. Actualmente ya se observan cooperaciones importantes del Consejo con la Cancillería, tanto en la participación de tres abogados consejeros en el Consejo Consultivo para la defensa de los intereses de Chile ante La Haya, así como en la causa “Maldonado y otros con Estado de Chile” ante la CIDH, en la que el Consejo de Defensa del Estado fue requerido por el Pleno de la Corte Suprema para participar en la defensa del Estado en su dimensión jurisdiccional, y en la que uno de nuestros consejeros asistirá como agente.

Ello, con la visión que nos hemos trazado como meta al cumplir 120 años y mirando hacia los cien próximos: Ser una institución de excelencia, reconocida por su prestigio profesional, que actúa proactivamente en la defensa judicial de los intereses del Estado y se proyecta como actor relevante en el ámbito jurídico, contribuyendo al fortalecimiento y desarrollo de la institucionalidad jurídica del país.

