

VII. Comité Laboral Medioambiental

- **Protección del medioambiente y del patrimonio cultural del país**

A cargo de las estrategias de defensa en asuntos de diversa naturaleza, distribuidos en distintas sedes jurisdiccionales, el Comité Laboral Medioambiental—conformado por los Consejeros Clara Szczaranski, Jaime Varela y Alberto Espina—, tiene bajo su cargo el ejercicio de la acción civil de reparación medioambiental y, en conjunto con el Comité Penal, la interposición de querellas criminales para la persecución de delitos ambientales entre los que se incluyen aquellos perpetrados contra el patrimonio cultural, natural e histórico del país.

Desafiante rol de protección y reparación del medioambiente

El Consejo desempeña un trascendente rol de valor social, presente y futuro, clave para la preservación del patrimonio medioambiental y la biodiversidad del país, bases de la sostenibilidad humana.

Luego que la ley 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, le otorgara el ejercicio de la acción de reparación medioambiental, dicho ámbito de su competencia constituye una desafiante tarea para el Organismo, dada su dimensión técnica y sectorial, a lo que se añadió un nuevo marco regulatorio.

En plena aplicación de la nueva Institucionalidad ambiental y, tras la entrada en vigencia de los Tribunales Ambientales y la Superintendencia del ramo, el Comité Laboral Medioambiental debe considerar, en la elaboración de sus estrategias, una diversa gama de normativas técnicas relevantes. Por ejemplo, las legislaciones referentes a Monumentos Nacionales, de navegación, urbanismo y construcción, de pesca y acuicultura, entre otras.

Durante 2020, el Comité desarrolló un arduo trabajo para asegurar la reparación de daños provocados al medioambiente y proteger el patrimonio natural, histórico y cultural del país.

En la definición de las estrategias judiciales contó con la asesoría de la Unidad especializada de Medio Ambiente y la participación de las Procuradurías Fiscales

en aquellas regiones donde se ocasionaron los daños. Su labor se complementó con la relevante colaboración de los servicios con competencia ambiental, el Consejo de Monumentos Nacionales y el Ministerio Público, con quienes el Consejo ha impulsado una relación recíproca y permanente, que se ha traducido en el fortalecimiento de las acciones del Estado en ese objetivo común.

De esta forma, ejerció acciones judiciales para obtener la reparación del medio ambiente dañado y, cuando ello no fue posible por tratarse de un daño irreversible, persiguió las compensaciones ambientales pertinentes, asesorado por los organismos públicos y entes académicos competentes. Simultáneamente, interpuso querellas criminales que tuvieron por objeto la protección del patrimonio cultural del país, además de la determinación de responsabilidad por daños a recursos hidrobiológicos en medios acuáticos continentales.

La tarea ha sido creciente. El año pasado, la presentación de demandas de reparación ambiental aumentó un 75% respecto del período anterior, acciones que se concentraron, en mayor medida, en daños provocados a ecosistemas acuícolas y cordilleranos. Algunos de estos juicios se han transformado en hitos para la jurisprudencia nacional, en lo que se refiere a la defensa judicial de la biodiversidad y del patrimonio cultural.

La labor desarrollada durante el período anterior tuvo, como elemento distintivo, la concreción de relevantes acuerdos judiciales de reparación del medioambiente, refrendados por el Primer Tribunal Ambiental, cuyo estándar y características permitirán disponer de las mejores condiciones para resarcir los daños.

Efectiva reparación ambiental

Precisamente, la suscripción de tres avenimientos judiciales en el marco de demandas presentadas por las Procuradurías Fiscales de Antofagasta y Copiapó contra *Codelco División Salvador*²⁷, *Compañía Minera Nevada*²⁸ y *Compañía Contractual Minera Candelaria*²⁹, incorporaron las medidas de reparación y compensación ambiental solicitadas por el Consejo.

²⁷ ROL D-07-2020, Primer Tribunal Ambiental de Antofagasta.

²⁸ ROL D-03-2019, Primer Tribunal Ambiental de Antofagasta.

²⁹ ROL D-4-2020, Primer Tribunal Ambiental de Antofagasta.

El trabajo desarrollado junto al Primer Tribunal Ambiental permitió robustecer la propuesta presentada por *Codelco División Salvador* para la reparación del daño ocasionado al Salar de Pedernales, añadiendo otras seis medidas que interpretaron el propósito central de la demanda fiscal: la necesidad de conjugar el desarrollo sostenible con el cuidado del medioambiente que, en este caso, se traducirá en un beneficio permanente para la comunidad de El Salvador.

Por otra parte, entre el Estado de Chile y *Compañía Minera de Fosfatos Naturales Ltda.* se materializó, probablemente, el resarcimiento de daño ambiental más provechoso obtenido por el Consejo en beneficio de una comunidad local³⁰.

Suscrito a inicios del año pasado y aprobado judicialmente en agosto, el acuerdo puso fin a 15 años de litigio y permitirá resguardar vestigios fósiles de hasta ocho millones de años de antigüedad, ubicados en la zona donde se emplaza el Parque Paleontológico de Caldera, en la Región de Atacama. La transacción cubre un área de 2.500 hectáreas de extensión y considera la implementación de una serie de medidas para la compensación del daño ocasionado por faenas extractivas en ese lugar. Entre ellas, se incluye la constitución de la *Corporación de Investigación y Avance de la Paleontología e Historia Natural de Atacama CIAHN- Atacama*, entidad de derecho privado sin fines de lucro que tendrá la relevante tarea de proteger, conservar, investigar y poner en valor el patrimonio regional.

La decidida acción de la comunidad local, del Gobierno Regional, de representantes del mundo científico y académico, así como del Consejo de Defensa del Estado, el Consejo de Monumentos Nacionales y la Ilustre Municipalidad de Caldera, confluyó para detener la destrucción de los yacimientos y promover la investigación científica para transformar la zona en un centro de desarrollo regional.

El avenimiento consideró la exclusión de toda actividad minera de un área de 2.516 hectáreas para preservar la zona más valiosa del yacimiento y una indemnización por un millón de dólares a favor del Fisco de Chile, que el Consejo entregó a fines de año a dicha Corporación. A ello se añadió la constitución, por parte de las sociedades demandadas, de un fondo monetario anual de 250.000 dólares, destinado a la investigación y puesta en valor de los bienes y nuevas piezas que sean halladas a medida que avanza el proyecto.

³⁰ ROL C-5532-2004, Segundo Juzgado de Letras de Copiapó.

Entre las iniciativas que desarrollará *CIAHN- Atacama*, se incluye la implementación de un centro de investigación de historia natural, la elaboración del expediente para que ese patrimonio sea reconocido como parte de la *Red Mundial de Geoparques* de la Unesco y la construcción de un museo paleontológico.

Protección de la biodiversidad altoandina

Los ecosistemas en altura son muy valiosos y, simultáneamente, extremadamente frágiles ante la acción humana. De ello da cuenta el daño que provocó en la cuenca del río *Estrecho*, en la Región de Atacama, la intervención, no autorizada, de alrededor de 13 hectáreas de vegetación zonal (yareta) y de otras dos hectáreas de vegas altoandinas (juncos), en el contexto del proyecto minero *Pascua Lama*.

La demanda de reparación ambiental presentada en 2019 contra *Compañía Minera Nevada*³¹, se fundó en el hecho que sus actuaciones no respetaron la Resolución de Calificación Ambiental correspondiente³², provocando un daño ambiental irreparable en las formaciones vegetales y la biodiversidad de ese ecosistema.

Ambas partes alcanzaron un avenimiento en 2020 que fortaleció las medidas relativas a estudios e investigación, así como las de reparación y compensación ambiental. La compañía minera se comprometió a reparar seis hectáreas de vegetación azonal hídrica y a compensar y poner en valor otras 30 hectáreas de vegetación zonal, además de gestionar un Fondo de Protección Ambiental, a cargo del Ministerio del Medio Ambiente, por un monto de \$138.800 millones.

La firme convicción con que se ha ejercido la protección de los ecosistemas cordilleranos otorgó al Consejo otro resultado favorable en un juicio de especial relevancia, iniciado a partir de una demanda de reparación ambiental presentada en julio del año pasado contra *Codelco División Salvador*³³.

³¹ ROL D-03-2019, Primer Tribunal Ambiental de Antofagasta.

³² RCA, N° 24/2006.

³³ ROL D-07-2020, Primer Tribunal Ambiental de Antofagasta.

En su acción, el Organismo sostuvo que la extracción prolongada del recurso hídrico existente en el Salar de Pedernales, sin considerar su capacidad de regeneración, provocó una serie de pérdidas, detrimentos o menoscabos significativos para el medio ambiente y sus componentes. Entre ellos, la desecación de más de 60 hectáreas de vegetación azonal hídrica terrestre y una sustantiva disminución de los niveles hídricos del acuífero que lo alimenta.

Ambas partes alcanzaron un principio de acuerdo en noviembre, refrendado a fines de diciembre por el Primer Tribunal Ambiental, mediante el cual se dispuso una serie de medidas de mitigación para el restablecimiento del acuífero del Salar, el estudio de nuevas fuentes hídricas en la zona para fines públicos, la reparación de 60 hectáreas de sistemas vegetacionales únicos y representativos de la zona y la conservación de más de 175 hectáreas en cuencas cercanas al área afectada. A ello se añadió la elaboración de estudios e iniciativas de seguimiento ambiental, requeridos por los servicios con competencia en esa área.

Para la ejecución de las medidas comprometidas, Codelco dispondrá de recursos por sobre 60 millones de dólares, de modo de asegurar la correcta reparación del ecosistema y la adecuada ejecución de las faenas mineras en el sector, lo que permitirá conciliar el desarrollo del proyecto *Rajo Inca* y el cuidado y preservación del patrimonio ambiental en ese lugar.

Finalmente, el Primer Tribunal Ambiental aprobó a inicios de este año el avenimiento suscrito entre el Consejo y *Compañía Contractual Minera Candelaria*³⁴, para la reparación del daño provocado al acuífero del Sector N°4 del río *Copiapó*, producto de la extracción no autorizada de más de seis millones de metros cúbicos de agua subterránea. En el contexto de sus facultades legales, el Tribunal fortaleció la propuesta, luego de analizarla bajo criterios de relevancia, integridad, idoneidad, suficiencia, imputabilidad, reporte y transparencia.

Defensa del medioambiente en la zona central

Mediante un pronunciamiento emitido en marzo del año pasado, la Excma. Corte Suprema puso término a ocho años de un litigio iniciado a partir de una demanda

³⁴ ROL D-4-2020, Primer Tribunal Ambiental de Antofagasta.

de reparación ambiental presentada por el Consejo³⁵ contra un particular responsable de un grave daño ocasionado en su doble condición de copropietario y titular del proyecto “*Monorrelleno para lodos no peligrosos*”, ejecutado en San Vicente de Tagua Tagua, en la Región de O’Higgins.

Por intermedio de la Procuraduría Fiscal de Rancagua, con la asesoría de la Unidad de Medio Ambiente, el Organismo demandó a otras dos copropietarias por su manifiesta omisión, a lo menos culpable, en la ejecución del proyecto que infringió abiertamente la autorización ambiental que le había sido concedida.

Las sentencias de primera y segunda instancia establecieron la responsabilidad exclusiva del copropietario, en calidad de titular y ejecutor material. Sin embargo, el Máximo Tribunal acogió los argumentos presentados por el Consejo en su recurso de casación y extendió dicha responsabilidad de forma solidaria a todos los demandados, en consideración que los tres eran propietarios del inmueble en donde se ocasionó el daño y, en esa calidad, les correspondía desplegar medidas de vigilancia o control del impacto ambiental asociado al proyecto.

Protección de los ecosistemas marinos

La protección de los ecosistemas marinos fue otro ámbito en el que el Consejo actuó decididamente en 2020.

El desastre ecológico que provocó en 2018 una masiva fuga de salmones desde un centro de cultivo de la empresa *Mowi Chile S.A.*, ubicado en la Isla Guar, en la Región de Los Lagos, infligió un gravísimo daño ambiental, cuyos efectos lesivos se encuentran en desarrollo e, inevitablemente, continuarán manifestándose en el transcurso del tiempo.

La Procuraduría Fiscal de Valdivia presentó, en noviembre, una demanda de reparación ambiental³⁶ en contra de la empresa, cuyo actuar negligente ocasionó la fuga de más de 690 mil ejemplares como consecuencia de la falta de adopción de los resguardos que exige el desarrollo de esa actividad productiva.

³⁵ ROL C-6534-2012, Primer Juzgado Civil de Rancagua.

³⁶ ROL D-05-2020, Tercer Tribunal Ambiental.

En tanto, mediante acciones definidas conjuntamente por los Comités Laboral Medioambiental y Penal, con la colaboración de la Unidad de Medio Ambiente y las distintas Procuradurías Fiscales, el Consejo persiguió delitos que provocaron graves daños a ecosistemas marinos.

De esa manera, la Procuraduría Fiscal de Punta Arenas interpuso en abril una querrela criminal contra cinco ejecutivos de la empresa salmonera *Nova Austral S.A.*, por el delito de fraude de subvenciones en contra del Estado³⁷. Dos meses después, amplió su acción contra la persona jurídica de la empresa, fundada en el delito de daño previsto en la Ley General de Pesca y Acuicultura, para perseguir la responsabilidad en perjuicios ocasionados a recursos hidrobiológicos, como consecuencia de la introducción de agentes contaminantes en los cuerpos de agua.

La empresa percibió alrededor de 60 mil millones de pesos como beneficio tributario contemplado en la Ley Navarino, adulterando información en materia de mortalidad en sus centros de acuicultura, además de alterar artificialmente las condiciones ambientales de los cuerpos de agua y sedimento, todo lo cual le permitió obtener fraudulentamente cuantiosos recursos emanados de esa normativa.

En julio, la Iltma. Corte de Apelaciones de Punta Arenas confirmó la resolución del Juzgado de Letras y Garantía de Porvenir que concedió al Consejo la medida prejudicial precautoria de retención del pago de las solicitudes de bonificación presentadas por la empresa ante la Tesorería Regional de Magallanes, por un monto de \$6.953.429.520.

Paralelamente, el Tribunal concedió al Consejo las medidas cautelares de prohibición de celebrar actos sobre determinados bienes de los ex gerentes de la salmonera, por su responsabilidad como autores del delito de fraude de subvenciones, resolución que también fue confirmada por esa Iltma. Corte.

Resguardo del patrimonio cultural del país

La persecución penal de los daños ocasionados a bienes públicos que poseen la condición de Monumentos Nacionales constituyó otra tarea prioritaria abordada

³⁷ RUC 900711979-0, Juzgado de Garantía de Porvenir.

por ambos Comités en 2020. A través de las Procuradurías Fiscales, asistidas por la Unidad de Medio Ambiente y el equipo de Coordinación Judicial de la División de Defensa Estatal, hasta fines de abril pasado, el Consejo había interpuesto 17 querellas criminales por delitos cometidos en el marco de las movilizaciones sociales³⁸ para obtener las condenas de quienes atentaron contra Monumentos que simbolizan la identidad, la cultura y los valores del país a lo largo de su historia.

A su vez, las Procuradurías Fiscales de Concepción e Iquique interpusieron querellas en otros dos casos en que se afectaron Monumentos Nacionales: el robo sufrido por el Museo de Cañete³⁹ y la afectación que un grupo de turistas provocó al geoglifo *Gigante de Tarapacá*⁴⁰.

Por último, respecto del proceso en que se investiga la responsabilidad criminal de un reconocido empresario de la Región de O'Higgins en graves delitos contra el patrimonio, la Procuraduría Fiscal de Santiago presentó, en septiembre, una demanda indemnizatoria por alrededor de 500 millones de pesos por el daño ocasionado a una gran cantidad de piezas que poseen la condición de Monumentos Nacionales, encontradas en su poder⁴¹. La acción se sumó a dos querellas previas, interpuestas por la Procuraduría Fiscal de Rancagua⁴², por delitos de receptación, afectación y daños a Monumentos Nacionales.

- **Diversidad de asuntos a su cargo**

Los juicios sobre materias laborales en que el Consejo ha asumido la representación de organismos públicos ocupan un lugar medular entre la diversidad de asuntos a cargo del Comité Laboral Medioambiental. En ese ámbito de su labor, ha debido redoblar sus esfuerzos para abordar un creciente volumen de demandas y recursos interpuestos por funcionarios que denuncian haber sido

³⁸ RUC 1901226500-2, Juzgado de Garantía de Arica. RUC 2011022283-4; RUC 2010021125-5, Juzgado de Garantía de Valparaíso. RUC 1901231908-0; RUC 2000012791-5; RUC 2010055794-1; RUC 201055795-K, 7° Juzgado Civil de Santiago. RUC 190115285-1, Juzgado de Garantía de Valdivia. RUC 2010003823-5; RUC 2100221616-4; RUC 2110011710-7, RUC 2010055793-3, 8° Juzgado de Garantía de Santiago. RUC 2010019754-6; RUC 1910052302-K; RUC 2010023652-5, Juzgado de Garantía de La Serena. RUC 1901218603-K, Juzgado de Garantía de Iquique. RUC 1910061218-9, Juzgado de Garantía de Talca.

³⁹ RUC 2000965283-4, RIT 1552-2020, Juzgado de Garantía de Cañete.

⁴⁰ RUC 1910023929-1, Juzgado de Garantía de Pozo al Monte.

⁴¹ ROL C-13752-2020, 29 Juzgado Civil de Santiago.

⁴² RIT 2488-2018, Juzgado de Garantía de Graneros.

afectados en sus derechos por desvinculaciones anticipadas y demandas por reconocimiento de relación laboral, entre otros.

También se incluyen, dentro de la multiplicidad de asuntos que le corresponde supervisar, reclamaciones por expropiaciones, demandas de carácter previsional e impugnaciones de licitaciones ante el Tribunal de la Contratación Pública y el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia.

Durante 2020, concluyeron 777 juicios laborales sobre materias como reconocimiento de relación laboral, tutelas e indemnización por accidentes del trabajo, cuyas cuantías demandadas ascendieron a \$43.637.320.573 y, respecto de las cuales, el Estado debió pagar \$3.575.243.208, lo que significó un ahorro fiscal de 91,8%.

En tanto, las defensas desplegadas por el Consejo en 92 juicios relativos a reclamos sobre expropiaciones finalizados durante el periodo anterior, lograron que el Fisco fuera condenado a pagar sólo el 10,5% del monto total demandado, que alcanzaba a \$17.507.664.702, resguardando el 89,5% de los recursos pretendidos por los reclamantes.

El asentamiento de una jurisprudencia que ha estimado procedente la aplicación del Código del Trabajo a los funcionarios(as) del sector público ha traído como consecuencia una labor de gran envergadura para este Comité.

Durante el año pasado se continuó desarrollando un sistemático trabajo de análisis de las estrategias de defensa, con el propósito de visibilizar de manera más eficaz los argumentos fiscales.

- **Demandas laborales mediante las cuales personas contratadas a honorarios solicitan, entre otras cosas, el pago de las cotizaciones previsionales**

El Consejo ha sostenido de forma reiterada que el Código del Trabajo sólo es aplicable a los órganos públicos cuando una ley así lo autoriza. Conforme con ello, no es posible transformar judicialmente en contratos de trabajo privado relaciones constituidas al amparo de las normas que rigen en el sistema público. Ello, guarda directa relación con el respeto a la separación de poderes, la reserva legal y la supremacía constitucional.

Desafortunadamente, en el último tiempo se ha advertido que ello ha sido perdido de vista por algunos tribunales, flexibilizando seriamente, a través de sus fallos, las fronteras fijadas por las normas legales, cuyo tenor y contenido deben respetar.

Ante esta situación, el Consejo ha alegado con fuerza y sólidos argumentos la improcedencia del pago de cotizaciones de salud y de previsión, aún más cuando estas asignaciones ya han sido pagadas por los propios demandantes, evidenciándose situaciones que, no sólo son atentatorias contra el orden jurídico, sino que, incluso, redundan en situaciones de enriquecimiento injustificado.

Al respecto, ha sostenido ante los tribunales la improcedencia del pago de cotizaciones de salud, toda vez que la prestación que se debe al afiliado es imposible de cumplir por las instituciones de salud previsional. Por ejemplo, si el pago de una prestación correspondiente al año 1993 ya se devengó, y debió haberse utilizado ese año y no hoy, el pago actual constituye un enriquecimiento injusto para dichos organismos.

Asimismo, el Comité espera con especial preocupación la jurisprudencia definitiva que fijaran los Tribunales Superiores de Justicia en acciones laborales mediante las cuales se pretende una acción declarativa que reconozca un vínculo laboral respecto de prestadores de servicios a honorarios con relación vigente con el órgano público, ordenándose la escrituración de los contratos bajo dicho régimen.

En esta materia existen sentencias de primera instancia que, acogiendo la tesis sostenida por las defensas fiscales, han rechazado las demandas, pues han acogido la alegación de incompetencia absoluta al reconocer que, al existir una relación a honorarios vigente, la competencia debe analizarse considerando la presunción de legalidad de los actos administrativos.

A modo de conclusión, en opinión del Comité Laboral Medioambiental, a la constatación de una creciente judicialización de conflictos de tipo laboral se añaden fallos de la Excma. Corte Suprema cuyo efecto, en la práctica, se traduce en una modificación de los estatutos legales de los servicios públicos,

determinando nuevas indemnizaciones que impactan fuertemente la caja fiscal y que no cuentan con respaldo o correlato en la ley anual de presupuesto.

- **Defensas ante el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia**

El Comité desempeñó una importante labor en defensa de la fe y el interés público en el juicio seguido ante el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia sobre colusión en licitaciones de medicamentos⁴³, caratulado “*Requerimiento FNE, Fisco de Chile y Cenabast con Fresenius Kabi Chile Limitada, Laboratorio Sanderson S.A. y Laboratorio Biosano*”. A través de la Procuraduría Fiscal de Santiago, el Consejo participó en ese litigio en representación de la Central Nacional de Abastecimiento, Cenabast, y del Ministerio de Salud, como terceros coadyuvantes de la Fiscalía Nacional Económica, FNE.

A comienzos del año pasado, la sentencia de la Excm. Corte Suprema ratificó la existencia de un cartel conformado por los laboratorios sancionados en los términos acusados por la Fiscalía, e impuso multas por aproximadamente 12.200 millones de pesos, las que fueron pagadas por los laboratorios sancionados. Con posterioridad, el Consejo persiguió el pago de los perjuicios ocasionados al Fisco producto de la mencionada colusión, lo que permitirá recuperar alrededor de 1.600 millones de pesos.

Su intervención en representación del Ministerio de Salud y Cenabast, se concretó luego que el ejercicio de las funciones legales de ambos Organismos se viera afectado a raíz de la colusión puesta en práctica por los laboratorios sancionados. Ambas Instituciones deben garantizar el libre e igualitario acceso a las acciones de promoción, protección, y recuperación de la salud. En particular, Cenabast tiene como misión proveer los medicamentos, instrumental y demás elementos o insumos que requieran los organismos integrantes o adscritos al Sistema Nacional de Servicios de Salud.

En agosto de 2016, la FNE formuló un requerimiento en contra de las tres farmacéuticas, al que el CDE adhirió transcurrido un mes, en calidad de tercero coadyuvante. La sentencia dictada por la Excm. Corte Suprema, a comienzos de 2020, resolvió el recurso de reclamación deducido por las requeridas, en virtud de la cual revocó el fallo del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, TDLC,

⁴³ ROL C-312-16, Tribunal de Defensa de la Libre Competencia.

sólo en cuanto decidió imponer a *Fresenius Kabi* una multa fiscal de 2.000 UTA (\$1.200.000.000) y, a *Sanderson*, una sanción por 18.000 UTA (\$11.000.000.000). En todo lo demás, lo confirmó.

En 2018, tras perseguir el pago de los perjuicios provocados y previo al pronunciamiento del TDLC, el Consejo aprobó un acuerdo de transacción con *Biosano* por un monto de \$250 millones, a dividir en partes iguales entre el Fisco y Cenabast. Recientemente, a mediados del mes de marzo, el CDE aprobó una propuesta de transacción presentada por *Sanderson Fresenius Kabi Chile Limitada*, por \$1.353.100.000, monto que, también, será distribuido en partes iguales entre Cenabast y el Fisco.