



CUENTA PÚBLICA 2012

Discurso Sr. Sergio Urrejola Monckeberg

LOGROS ALCANZADOS, TEMAS DE RELEVANCIA PARA LA DEFENSA FISCAL Y DESAFÍOS 2013

1.- Introducción

Hoy se nos presenta una ocasión propicia para detener por unos instantes el trabajo que realizamos en el Consejo de Defensa del Estado. Así podremos reflexionar acerca de lo acontecido durante un año de trabajo en pro de la defensa y la representación de los intereses judiciales del Estado, y, además, tendremos la oportunidad de plantear los temas que ocupan nuestro presente y los desafíos que nos depararán los años venideros.

Para quienes integran esta centenaria y noble organización, la labor que entraña la defensa fiscal nos impone el deber y la obligación de considerar siempre el valor público que tienen las acciones que realizamos. En un Estado moderno y global, se nos presenta el desafío de ser capaces de aumentar nuestra contribución al fortalecimiento de la institucionalidad y de nuestro ordenamiento jurídico, cooperando en la consolidación del estado de derecho, sobre todo en el marco de un país que avanza a un mayor desarrollo de su democracia.

2.- Logros alcanzados y resultados relevantes

2.1.- Algunas cifras destacables

Durante el año 2012, el CDE patrocina 28.155 causas en todo el territorio nacional, en materias tales como: reclamaciones tributarias, indemnizaciones de perjuicios, nulidades de derecho público, reclamos de monto de expropiación, recursos de protección, cobros de pesos, consignaciones y otras diversas materias; cuya cuantía alcanzó a 12,2 billones de dólares, cifra equivalente al 4,7% del PIB. El ingreso de nuevas causas en 2012 alcanzó a 11.016, reflejándose un leve incremento respecto del año 2011.

Cabe destacar que del total de las 28.155 causas activas, 1.956 están clasificadas como "Causas de Atención Selectiva" (CAS), que son aquellas que el Consejo ha considerado que por su importancia y monto se debe tener un control por los Consejeros directamente, representando en cuantía un 68,1% respecto del monto total de causas vigentes. Desde la perspectiva de clientes, es interesante señalar que alrededor de 20 mil causas corresponden al Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Defensa y Ministerio de Hacienda, constituyéndose estas carteras en los tres principales clientes del CDE, y que en sus montos de cuantía involucrados representan el 51,6%.

El Consejo de Defensa del Estado, gestionó durante el año pasado, recursos presupuestarios del orden de los 21 mil millones de pesos, con una ejecución presupuestaria de 99% del mismo. En cuanto dotación, contó con 560 funcionarios, de los cuales alrededor del 40% conforman el estamento profesional y técnico.

En materia de mediación en salud, durante 2012 ingresaron alrededor de 1.200 solicitudes de mediación por daños en salud, de las cuales un 97,5% fue declarada admisible a tramitación por corresponder a presuntos daños ocurridos en la red pública asistencial.

2.2.- Logros y resultados importantes

Como ha sido tradición, el CDE se destaca por la alta tasa de efectividad judicial lograda en la defensa del patrimonio fiscal y la defensa en la implementación de políticas públicas. En efecto, las sentencias ejecutoriadas en juicios civiles, penales e infraccionales, laborales y de expropiaciones, que enfrentó el Estado durante 2012, por cuantías del orden de US\$ 635 millones, determinaron que el fisco sólo pagó US\$ 23 millones, logrando la defensa, en consecuencia, una tasa de éxito de 96,4%, que evitó un pago de lo demandado al erario del orden de US\$ 612 millones.

Asimismo, en el ámbito de lo contencioso-administrativo, es decir, recursos de protección, amparos económicos y nulidades de derecho público, las sentencias favorables al Estado alcanzaron una tasa de 91,4%, accionándose sobre un total de 266 casos. No menores a los anteriores fueron los éxitos alcanzados en la representación en acciones constitucionales y tribunales especiales.

Estos resultados reflejan el trabajo de alto nivel profesional que ejercen los equipos que dirigen las estrategias procesales, comités asesores especializados, abogados litigantes a cargo de las causas en tramitación técnicos procuradores y todas las unidades internas del CDE que dan apoyo a esta crucial tarea. El profesionalismo y el trabajo en equipos son valores que distinguen a quiénes integran el CDE, constituyéndose en pilares de los resultados alcanzados.

Otro aspecto destacable lo constituye el avance en una tarea que teníamos pendiente que era “la inscripción” a nombre del fisco en los respectivos Conservadores de Bienes Raíces, de cerca de 11 mil seiscientos inmuebles expropiados. Esta tarea la iniciamos a contar de mayo de 2012 y hemos logrado inscribir más de 4.500 lotes durante el año recién pasado. Esperamos que durante el transcurso del presente año, logremos alcanzar la meta propuesta que es tener más de 10.000 predios inscritos. Cabe destacar la sensibilidad de esta materia, en cuanto al riesgo de dilatación de procesos judiciales de expropiación por varios años, exponiendo al fisco a ser demandado, eventualmente, de reivindicación e indemnización de perjuicios.

En la lucha contra la corrupción, el CDE sigue participando de un proyecto del Banco Interamericano de Desarrollo, en conjunto con la Contraloría General de la República, y el Ministerio Público siendo la Contraloría la encargada de ejecutar el proyecto. Esta importante iniciativa facilitará el intercambio de información entre las instituciones, lo que permitirá contar con un portal anticorrupción accesible al ciudadano y proveerá de la capacitación respectiva.

Para fortalecer la relación con los clientes institucionales y mejorar los estándares de servicio, se suscribieron protocolos de cooperación con el Ministerio de Obras Públicas, Ministerio Público, Aduanas, Ministerio de Bienes Nacionales, Consejo Nacional de Cultura y las Artes, EFE y el Hospital Militar del Norte, facilitando el acceso al sistema de gestión de causas del CDE, tarea que se pretende aumentar gradualmente en los períodos que se avecinan.

En cuanto a mediación en salud, el CDE ha avanzado en establecer como política la designación de mediadores externos y en fortalecer su participación en la red de coordinación de organismos del sector público que realizan mediación, liberando con ello a

muchos abogados que ejecutaban esta labor. En términos de resultados, se obtuvo durante 2012 una tasa de acuerdo de 17,1% para un total de 982 mediaciones concluidas, donde las partes intervinientes evitaron el juicio y, en consecuencia, la consiguiente recarga en los tribunales de justicia.

El CDE, durante el año recién pasado, continuó fortaleciendo y perfeccionando sus procesos de gestión internos. Entre ellos destacan: el inicio del desarrollo del plan estratégico institucional en el marco de su proceso modernizador; encontrarse abocado a su incorporación al modelo de gestión de excelencia; el mejoramiento constante del sistema de gestión de causas, sistema informático que almacena toda la información de las causas y los sistemas de apoyo para la administración de recursos humanos. En los aspectos tecnológicos, necesarios para una eficaz defensa fiscal, destaca la ejecución total de los recursos extraordinarios asignados durante el 2012 por Hacienda para asegurar la continuidad operacional y alta disponibilidad de la plataforma, servicios y sistemas informáticos del CDE, permitiendo dotar al servicio de un segundo sitio para enfrentar eventuales contingencias, modernizar y ampliar las capacidades de la base de datos institucional y enfrentar el desarrollo e implementación de la modernización de sus procesos en un sistema de tecnología BPM.

Con el objeto de implementar un plan de modernización, tenemos un crédito y el asesoramiento del BID, mediante el cual trabajaremos entre otras materias en el levantamiento y posterior fortalecimiento de los procesos de trabajo del CDE. Este plan inició su ejecución a fines del 2012 y deberá terminarse con sus propuestas el 2014.

En síntesis, el CDE durante el año 2012 ratificó la excelencia en el logro de sus resultados judiciales en representación de los intereses del Estado en juicio, cumpliendo con todas las metas de gestión comprometidas y avanzó en fortalecer sus procesos internos. En particular en materia de recursos humanos y modernización de sus capacidades tecnológicas, se han incorporado plataformas y sistemas que permiten apoyar mejor las tareas de todos los equipos humanos que participan en el proceso de la defensa judicial del Estado.

Toda la información detallada se les ha entregado en las carpetas que están en vuestro poder y en el sitio web del Consejo. En ello está la información de cada Procuraduría Fiscal del país y la información de causas que tiene cada cliente y los montos involucrados.

3.- Temas de interés para el Consejo de Defensa del Estado

Junto con los resultados expuestos que hablan del compromiso y profesionalismo de quienes integran el CDE, son también de nuestro interés y preocupación institucional, diversos eventos que surgen en el entorno más relevante que gravitan o gravitarán en el mejor desarrollo y desempeño de nuestra misión.

Vivimos una época de profundas transformaciones en la Administración de Justicia, siendo la cara visible de los procesos de modernización que ha experimentado la misma, en Chile, en los últimos años, la Reforma Procesal Penal, la Reforma a la Justicia de familia, la Reforma a la Justicia Laboral, la reforma a la Justicia Aduanera y Tributaria y la Reforma a la Justicia Ambiental.

Lamentablemente, algunos de tales cambios han afectado (negativamente) la gestión de la defensa de los intereses fiscales a cargo del CDE.

Así, en el caso de la reforma procesal penal, además, del impacto de la misma en la competencia penal del CDE, es necesario señalar que, para la atención de las causas penales que han permanecido en el CDE, se requiere de más recursos humanos, ya que la defensa

de las mismas ha significado asignar regularmente al menos dos abogados por cada una de ellas y establecer, además en no pocas ocasiones, una dedicación exclusiva por varios meses, todo sin perjuicio de las dificultades que encontramos en la defensa del interés fiscal en materia penal y señalaremos sólo algunas de ellas.

1.- *"Observamos con preocupación que si bien el sistema procesal penal actual concede al querellante en el artículo 258 el derecho de discutir el forzamiento de la acusación, se impide ejercer ese derecho por no existir formalización previa de parte del Ministerio Público, limitando de este modo considerablemente nuestros derechos en calidad de querellantes y afectándose las normas del debido proceso.*

2.- *En cuanto a la suspensión condicional del procedimiento requerimos que el Ministerio Público pondere y valore que, más allá de las exigencias legales dispuestas en el artículo 237 del CPP, en los delitos funcionarios se pretende proteger la probidad funcionaria como principio superior, el que debe ser considerado al momento de consentir los Fiscales en dicha salida alternativa. Cabe considerar que, a través del ejercicio de los recursos legales que el sistema consagra, hemos logrado sentencias de tribunales superiores, especialmente de Cortes de Apelaciones de regiones, que considerando lo expuesto han dejado sin efecto suspensiones condicionales, justamente por valorar lo señalado. Lo anterior sin perjuicio de seguir instando, en aquellos casos en que la salida sea procedente, porque las condiciones que se fijen satisfagan debidamente el interés fiscal.*

3.- *Si bien es cierto que como cualquier querellante tenemos el derecho de requerir el cumplimiento de diligencias al MP, así como solicitar al juez de garantía se ordene el cumplimiento de aquellas que no han sido cumplidas o no resueltas durante la investigación, conforme a lo dispuesto en el artículo 257 del CPP; no es menos cierto que la imposibilidad de reclamación inmediata nos afecta. Lo anterior al considerar que, no obstante los caminos procesales antes indicados, nadie puede discutir que el éxito de una investigación está determinado por las diligencias que la conforman. De acuerdo a ello, entrar a la discusión judicial que dispone el artículo 257 citado, una vez cerrada la investigación, resulta divorciada de dicho propósito.*

4.- *Dada la evidente y notoria importancia que posee la formalización de la investigación, consideramos indispensable seguir recorriendo caminos procesales que nos permitan en protección del interés fiscal, instar por que en los casos que cuenten con fundamento suficiente, así ocurra. No podemos, y no lo haremos, ser simples testigos inactivos de la decisión de Fiscales sobre la materia; es nuestra obligación legal y funcionaria instar para que en aquellos casos en que exista mérito suficiente se formalice a los responsables.*

5.- *Aún entendiendo que el artículo 341 del CPP, relacionado con el artículo 259, consagran las bases formales del principio de congruencia, tenemos que estar dispuestos a generar la jurisprudencia necesaria que considere que el real fundamento del mismo radica en no sorprender a una defensa con hechos desconocidos, y se nos permita, a través de acusaciones particulares, complementar fácticamente acusaciones fiscales que consideramos incompletas.*

Reforma Procesal Civil

Estamos preocupados con el curso del Proyecto del Nuevo Código Procesal Civil ya que una gran cantidad de las causas que conoce el CDE son civiles y, a mayor abundamiento, la cuantía que estos juicios representan supera el 60% de la cuantía total de las cuantías de las causas fiscales, la que, por cierto, representa más del 2% del PIB. Dichos porcentajes, además, han ido en aumento con el tiempo, tanto en relación con el número de causas

civiles (de 4.694 en el año 2008 a 5.507 en el año 2012) como con las cuantías (de US\$ 3.210.777.596 en el año 2007 a US\$ 6.970.352.150 en el año 2012).

En este difícil escenario, los resultados del CDE han sido exitosos. En efecto, la gestión del CDE, actualmente, tiene un porcentaje de aproximadamente 98% de éxito en términos de pagos evitados al Fisco en juicios civiles, penales e infraccionales. Sin embargo, dichos porcentajes probablemente se verán alterados con la reforma procesal civil, la cual posiblemente representará altos costos para el Estado y, en definitiva, para todos los habitantes del país.

Complejidades para la litigación pública en la etapa de emplazamiento

La reducción en el número de procedimientos que propone el Proyecto de Código Procesal Civil no reconoce las complejidades de la litigación pública y, desde luego, ello aparece de manifiesto en la etapa de emplazamiento.

En efecto, es muy diferente notificar una demanda a un particular o al gerente general de una empresa que al Presidente del CDE. Los primeros conocen claramente los hechos que a ellos o a sus negocios los afectan y tienen un fácil acceso a los medios de prueba. En el caso del CDE no es así. Los antecedentes deben obtenerse de otras Instituciones, Ministerios, Organismos o Servicios Públicos. Esto es algo que naturalmente toma un tiempo y que se explica por la estructura compleja de la Administración del Estado y del Sector Público en general.

Si bien en el Proyecto se aumentan los plazos del emplazamiento de los actuales 15 a 30 días (artículo 262 del Proyecto de Código Procesal Civil), se exige oponer en la demanda todas las excepciones previas y defensas y excepciones de fondo, y señalar todos los medios de prueba y, en el caso de los documentos, además, acompañarlos (artículos 267, 271 y 273 del Proyecto).

Ello no solamente es un peso excesivo para los abogados fiscales, los cuales, normalmente llevan en promedio más de 100 causas cada uno. Se trata, además, de una tarea casi imposible dada la complejidad del aparato estatal, la que no permite al CDE, en menos de 30 días, conocer todos los antecedentes y los hechos y obtener toda la prueba.

Lo anterior, además, representa una desigualdad respecto de la parte demandante, quien ha tenido meses e incluso años para preparar su acción.

De aprobarse la reforma en los términos ya señalados el Estado deberá ocuparse necesariamente de tener capacidad de respuesta oportuna, lo que implica modificar procedimientos, pre constituir prueba, registrar y almacenar información a la cual se tenga fácil acceso y que no puede ser alterada, entre otras cosas

Complejidades para la litigación pública en la etapa de contestación de la demanda

En el Proyecto se ve afectado el principio de la economía procesal en favor de una exacerbación de la necesidad de disminuir la lentitud de los procesos, al exigir, como ya se ha señalado en el punto anterior, la oposición de todas las excepciones, previas (artículo 267 del Proyecto) y las demás defensas y excepciones de fondo, en la contestación de la demanda, en procesos de gran complejidad como son los fiscales.

A ello se agrega la exigencia de proponer, en la contestación, los medios de prueba (artículo 271 N° 3 del Proyecto) y, en el caso de los documentos, aportarlos (artículo 273 del Proyecto).

La economía procesal no solamente debe analizarse desde el punto de vista de la actividad del proceso sino también desde el punto de vista de la actividad de las partes y, en tal contexto, parece poco prudente exigir a un abogado fiscal preparar todas las defensas de fondo, con sus respectivas pruebas, si hay un tema formal previo que amenaza la validez del proceso o impide el adecuado ejercicio del derecho de defensa, el cual debe ser corregido *in limine litis*.

Otro punto, debemos referirnos a la iniciativa probatoria del juez. El Proyecto de Código Procesal Civil considera que todo litigio civil es de interés público, lo que permite al juez, de conformidad al artículo 288 del Proyecto, decretar pruebas que no se han pedido. Por lo demás, es una manifiesta ironía que en la reforma procesal penal se haya pasado de un sistema inquisitorio a un sistema acusatorio y en el proceso civil el movimiento sea el inverso. No es casual, entonces, que destacados procesalistas se hayan opuesto a esta iniciativa en el Congreso, tales como los Sres. Jorge Correa (Universidad de Chile), Hugo Botto (Universidad Andrés Bello), Nicolás Luco (Pontificia Universidad Católica de Chile), Francisco Pinochet (Capítulo Chileno del Instituto Panamericano de Derecho Procesal) y Jorge Vial (Pontificia Universidad Católica de Chile).

Dicha amplia iniciativa probatoria del juez significa un riesgo para el rol neutral del magistrado judicial, quien podrá fácilmente tender a favorecer a la parte, en apariencia, más débil en un proceso, cual es la que litiga contra el Estado.

En ese orden de ideas advertimos una confusión, cual es no distinguir entre el interés del litigio y el interés del Sistema de Administración de Justicia Civil. Es claro que no todo litigio civil tiene un interés público. Los procedimientos en que interviene el Fisco sí son de interés público. Cosa distinta es que la Administración de Justicia Civil tenga un interés público en cuanto incide indirectamente en temas como el desarrollo económico, la estabilidad de las inversiones, etc. lo cual, aun cuando así sea, no supone que todo proceso civil tenga un interés público que permita la actividad de oficio del tribunal, sin con ello incurrir en un riesgo de pérdida de imparcialidad del juzgador, elemento esencial de la garantía constitucional del debido proceso.

Otro tema sensible en el ejercicio de la defensa de los intereses del Estado, lo constituye el secreto profesional a que se debe todo abogado. Nos parece extraordinario el avance que ha experimentado el país en materia de transparencia, con un claro efecto positivo en su sistema democrático y, sobre todo, en la ciudadanía, que puede acceder a información pública gestionada por las instituciones del Estado. Sin embargo, este avance no puede conducir a la alteración de una obligación básica de los abogados y funcionarios del CDE en su función de representar judicialmente al Estado, Fisco y organismos estatales. Tal función involucra necesariamente la reserva de los antecedentes para elaborar la estrategia de defensa correspondiente, en consecuencia no puede ser entregada a un tercero ni menos a la parte contraria. Ampara al CDE en esta materia el denominado secreto profesional del abogado, derivado de la consagración del derecho a defensa jurídica que hace la Constitución Política de la República, en su art. 19 No. 3 que implica que una vez requerida la intervención del letrado, ésta no puede ser perturbada ni restringida. En el mismo sentido, la disposición expresa del art. 61 de la ley orgánica del CDE, impone a todos sus funcionarios, sin distinción alguna, la obligación de reserva de todos los trámites, documentos, diligencias e instrucciones relacionados con los procesos o asuntos en que intervenga el Servicio, bajo apercibimiento de ser sancionados penalmente en caso de incumplimiento. No puede obligarse por autoridad alguna a un abogado a violar el secreto profesional, ni menos liberarlo de cometer el delito del art. 231 del Código Penal. En esta materia de crucial interés para el cumplimiento de la misión del CDE, mantendremos firme la convicción de que a quién corresponde ponderar qué está sujeto a secreto profesional es al abogado y nadie ni institución alguna puede arrogarse esta facultad. Nuestra

Excelentísima Corte Suprema así lo ha declarado en un fallo recaído en un reclamo de ilegalidad entablado por el CDE en contra de una resolución del Consejo para la Transparencia “la existencia y reconocimiento del secreto profesional es una cuestión de interés público pues permite asegurar las condiciones que promuevan que el cliente dé acceso o informe al abogado las situaciones de hecho que permitan a dicho profesional una adecuada defensa de los intereses que le ha encomendado proteger, encontrando garantía en el sistema legal que dichos antecedentes quedarán resguardados por el secreto profesional”.

Agrega en ese fallo la Excelentísima Corte Suprema que las normas del código de Ética Profesional del Colegio de abogados “Impone normas de conducta generales, permanentes, abstractas y ciertamente obligatorias para todos los letrados del país, estén o no afiliados a la entidad gremial respectiva, más allá del órgano que en definitiva ejerza la tuición ética del profesional en el caso concreto.

Que entendidas con la fuerza indicada las normas relativas a la conducta ética que deben cumplir los profesionales que detentan un grado o título universitario, más allá de su afiliación al colegio profesional respectivo, toda vez que las mismas afincan su legitimidad general en el mínimo ético exigible a quienes han recibido un título para el ejercicio profesional a que se los habilita –en el caso de los abogados prestando estos incluso el juramento que exige el Código Orgánico de Tribunales en su artículo 522 ante la Corte Suprema, con todas las implicancias que de ello se derivan-, habrá de entenderse también que las normas del Código de Ética que obligan a los abogados tienen para todos estos fuerza vinculante, las mismas que este máximo Tribunal, como todo juez de la República, debe exigir en su estricto cumplimiento con el mayor rigor”. Y es por eso que tenemos la certeza de estar actuando correctamente y con apego al estado de derecho, recurriendo todas las veces que sea necesario a las distintas instancias judiciales para velar por el resguardo del secreto profesional. Y por ello no claudicaremos.

4.- Desafíos futuros

No obstante las apreciaciones que tenemos en los temas de mayor sensibilidad ya expuestos, estamos muy optimistas respecto de las tareas que el CDE está desarrollando y desarrollará en los años que vienen. Nuestro propósito es consolidarnos como una institución de excelencia en todos sus ámbitos de gestión, y, además, convertirnos en un referente tanto en el ámbito público de Chile, como entre los organismos similares en el concierto internacional.

En tal sentido, los desafíos de cara al presente año, serán: mantener la efectividad judicial lograda; fortalecer el rol del fisco demandante; continuar perfeccionando la externalización del servicio de mediación en salud; avanzar en la regularización de inscripciones de inmuebles expropiados; implementar gradualmente el plan estratégico y las nuevas tecnologías de información adquiridas; y, ejecutar el programa de modernización financiado con recursos del crédito BID.

Los invito a seguir trabajando con entusiasmo y entrega, para engrandecer y prestigiar esta institución que, sin duda, puede seguir contribuyendo a nuestro país y al fortalecimiento de su estado de derecho.

CONSEJO DE DEFENSA DEL ESTADO