

2026

REPÚBLICA DE CHILE
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol 16.528-2025 INA

[29 de enero de 2026]

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD POR
INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DEL ARTÍCULO 125,
NUMERAL 18) DE LA LEY N° 18.892, LEY GENERAL DE PESCA Y
ACUICULTURA, Y DEL ARTÍCULO 12 INCISO TERCERO DE LA
LEY N° 21.226

SUSAN BLANCO SOTO

EN EL PROCESO ROL C-37-2021, SEGUIDO ANTE EL JUZGADO DE LETRAS Y
GARANTÍA DE CHAÑARAL

VISTOS:

Que, a fojas 1, con fecha 4 de junio de 2025, Susan Shirley Blanco Soto acciona de inaplicabilidad pro inconstitucionalidad respecto del artículo 125, numeral 18) de la Ley N° 18.892, Ley General de Pesca y Acuicultura, y artículo 12 inciso tercero de la Ley N° 21.226, para que ello incida en el proceso Rol C-37-2021, seguido ante el Juzgado de Letras y Garantía de Chañaral.

Preceptos legales cuya aplicación se impugna

El texto de los preceptos impugnados dispone lo siguiente:

“Ley N° 18.892, General de Pesca y Acuicultura

(...)



“Artículo 125.- A los juicios a que se refiere el artículo precedente se aplicará el procedimiento que a continuación se señala: (...)

18) En lo no previsto en este artículo, se aplicarán supletoriamente las normas contenidas en los Libros I y II del Código de Procedimiento Civil, salvo las relativas al abandono del procedimiento, desistimiento de la demanda y lo que resulte contrario a la naturaleza contravencional de este procedimiento.

(...).”.

“Ley N° 21.226

(...)

“Artículo 12.- (...)

Para efectos de lo dispuesto en los artículos 152 y 153 del Código de Procedimiento Civil, no se contabilizará el tiempo en que el juicio hubiere estado paralizado por disposición del artículo 6 o por cualquiera otra causal producto de la pandemia.

(...).”.

Síntesis de la gestión pendiente y del conflicto constitucional sometido al conocimiento y resolución del Tribunal

La requirente refiere ser propietaria de una planta de transformación de algas en Chañaral, Región de Atacama. Con fecha 8 de marzo de 2021, el Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura interpuso denuncia en su contra por infracción a la Ley General de Pesca y Acuicultura, específicamente por poseer 1.000 kilos de huiro negro en estado barreteado (600 kilos semi-húmedo y 400 kilos secos), recurso que se encontraba en veda extractiva según Decreto Exento N° 826 de 2017, modificado por Decreto Exento N° 62 de 2019.

El procedimiento contravencional se tramita ante el Juzgado de Letras y Garantía de Chañaral bajo el Rol C-37-2021. En este sentido, precisa que con fecha 23 de marzo de 2021, el tribunal suspendió el procedimiento por pandemia Covid-19, señalando que el término probatorio se reactivaría 10 días después de terminado el régimen de excepción constitucional, el cual culminó el 30 de septiembre de 2021.

No obstante, desde el 1 de octubre de 2021 hasta el 24 de mayo de 2024 (más de 2 años y 6 meses), no hubo gestiones útiles que dieran curso progresivo a los autos. Al efecto el Servicio Nacional de Pesca presentó diversos patrocinios y poderes, pero no solicitó la reactivación del término probatorio sino hasta mayo de 2024, razón por la cual la causa fue archivada y desarchivada en múltiples ocasiones. Así, el 29 de abril de 2022, la contraria se notificó de la resolución que recibió la causa a prueba, pero no solicitó la reactivación del término probatorio. Únicamente el 8 de mayo de 2025 (más de un año después del desarchivo anterior) se procedió a reactivar el probatorio.



Por lo anterior, con fecha 26 de mayo de 2025, dedujo incidente de abandono del procedimiento conforme al artículo 152 del Código de Procedimiento Civil, alegando el transcurso de más de 6 meses desde la última resolución útil. Subsidiariamente, promovió incidentes de decaimiento y caducidad.

En el marco de lo expuesto argumenta transgresiones en relación con el artículo 19 N°s 2, 3 y 26 de la Carta Fundamental.

Vulneración al artículo 19 N° 2 (Igualdad ante la ley). La requirente sostiene que el artículo 125 N°18 de la Ley General de Pesca y Acuicultura (LGPA) establece una diferencia arbitraria entre personas involucradas en procedimientos por infracción a dicha ley y aquellas que son parte en otros procedimientos civiles donde sí procede el abandono del procedimiento. Esta distinción carece de justificación razonable, pues el precepto fue incorporado en 2010 por la Ley N° 20.434 sin mayor argumentación durante la tramitación legislativa.

Al privarla de esta institución, se genera discriminación arbitraria, especialmente considerando que la requirente enfrenta un proceso infraccional contra un órgano del Estado con prerrogativas especiales: la fiscalización realizada por funcionarios de Sernapesca tiene mérito probatorio de ministro de fe (artículo 122 LGPA), invirtiéndose la carga de la prueba.

De este modo, aunque el precepto impugnado también priva al denunciante de desistirse de la denuncia, en la práctica la exclusión beneficia exclusivamente al Estado, permitiéndole mantener indefinidamente suspendido un procedimiento sancionador sin consecuencia alguna por su inactividad.

Vulneración al artículo 19 N° 3 (Debido proceso). La aplicación de los dos enunciados cuestionados genera efectos contrarios a un proceso racional y justo. Esta Magistratura ha resuelto que el debido proceso debe contemplar, al menos, el juzgamiento en plazo razonable, garantía que se expresa en cuatro factores que no se respetan en la especie.

Así, primeramente, el artículo 12 de la Ley N° 21.226 radicó excepcionalmente el impulso procesal en el demandante al señalar que los términos probatorios suspendidos se reanudarían a petición de parte. Esto es excepcional en procedimientos contravencionales donde tradicionalmente el impulso corresponde al tribunal de oficio.

En segundo lugar, el mismo artículo 12 impide contabilizar el tiempo de paralización “por disposición del artículo 6 o por cualquiera otra causal producto de la pandemia” para efectos del abandono. Esta fórmula abierta carece de límite temporal, permitiendo suspensiones indefinidas incluso décadas después de terminada la pandemia.



Seguidamente, el Servicio Nacional de Pesca dejó transcurrir más de 2 años y 6 meses sin solicitar la reactivación del término probatorio, pese a que el régimen de excepción constitucional terminó el 30 de septiembre de 2021. Durante este período hubo múltiples archivos y desarchivos, pero ninguna gestión útil que diera curso progresivo a los autos.

Y por último, mientras la causa permanece suspendida, no puede dictarse sentencia. El derecho a la prueba queda en suspenso indefinido, impidiendo la conclusión del proceso.

Esta situación vulnera el derecho a ser juzgado en plazo razonable, reconocido en el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La Corte Interamericana ha establecido que el Estado no puede interponer trabas que dificulten el acceso a la justicia o que impidan la conclusión del proceso en plazo razonable. Mantener a la requirente sometida a un procedimiento sancionador por más de 4 años sin que medie abandono, decaimiento o caducidad, constituye una afectación desproporcionada.

Vulneración al artículo 19 N° 26 (Prohibición de afectar derechos en su esencia). La requirente sostiene que la aplicación conjunta de ambas normas impugnadas afecta en su esencia: (i) el derecho al debido proceso, al impedir la conclusión del procedimiento en plazo razonable; (ii) el derecho a la prueba, al suspender indefinidamente el término probatorio; (iii) el derecho a la tutela judicial efectiva, al impedir que el tribunal dicte sentencia; y (iv) el derecho a la igualdad ante la ley, al establecer un régimen privilegiado para el Estado-demandante.

La fórmula “cualquiera otra causal producto de la pandemia” del artículo 12 de la Ley N° 21.226 es excesivamente amplia y viola el principio de certeza jurídica. Además, la Ley N° 21.379 derogó el artículo 6 de la Ley N° 21.226 (que suspendía plazos durante la pandemia), pero mantuvo la regla de no contabilización del artículo 12 inciso tercero, generando incongruencia normativa.

Agrega asimismo que esta Magistratura ha acogido requerimientos de inaplicabilidad contra exclusiones del abandono en procedimientos laborales (STC Roles N° 5151, 5822), por vulnerar la igualdad ante la ley y el debido proceso, resultando la situación de autos análoga pues enfrenta un procedimiento sancionador donde el Estado detenta prerrogativas especiales y además se le priva del abandono sin justificación razonable.

Tramitación

El requerimiento fue acogido a trámite por la Segunda Sala, a fojas 136, con fecha 25 de junio de 2025, decretándose la solicitud de suspensión del procedimiento y confiriéndose traslados para su pronunciamiento en torno al cumplimiento de los requisitos de admisibilidad.



Posteriormente, fue declarado admisible, a fojas 343, por resolución de fecha 22 de julio de 2025, confiriéndose traslados de fondo.

Observaciones de Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura (SERNAPESCA)

A fojas 356, solicita el rechazo del requerimiento. Contextualiza refiriendo que el huiro negro se encuentra en estado de plena explotación en la Región de Atacama. Su extracción ilegal mediante barreteo (técnica que arranca el alga con su disco de fijación, impidiendo su regeneración) genera pérdida de biodiversidad y está vinculada con crimen organizado en la región.

En esta línea, indica que la regulación pesquera encuentra fundamento constitucional en el deber del Estado de tutelar la preservación de la naturaleza (artículo 19 N° 8), en la libertad para adquirir el dominio de bienes sujeta a limitaciones por interés nacional (artículo 19 N° 23) y en la función social de la propiedad que incluye la conservación del patrimonio ambiental (artículo 19 N° 24).

Destaca al efecto que el artículo 125 N° 18 fue objeto de control preventivo ante esta Magistratura en la sentencia Rol N° 2.787-15 de 2015, pronunciamiento en el que declaró su constitucionalidad.

Añade que por lo demás, el procedimiento de la LGPA cumple todos los estándares del debido proceso: audiencia indagatoria, audiencia de prueba si resultan hechos controvertidos, posibilidad de valerse de cualquier medio probatorio y apreciación de la prueba conforme a sana crítica. El precepto impugnado establece una regla supletoria que excluye el abandono porque contradice la naturaleza contravencional del procedimiento, donde se persigue responsabilidad administrativa-infraccional en aras de un interés público: la conservación y sustentabilidad de los recursos hidrobiológicos.

En esta línea, el abandono del procedimiento aparece ligado a una característica esencial del proceso civil: la disponibilidad y el carácter privado de los intereses en conflicto. En procedimientos contravencionales relativos a cuestiones de interés público, el impulso procesal no es de parte y el proceso no es disponible, por lo que el abandono resulta impropio. La legislación procesal es coherente en excluir o limitar el abandono respecto de procesos en que está comprometida la fe pública, el interés público o cuestiones de orden público e irrenunciables, como ocurre en materias concursales, penales de acción pública y de cobranza de cotizaciones previsionales.

Asimismo, niega la existencia de diferencias arbitrarias porque el precepto se aplica a todo aquel que se encuentre en el mismo supuesto normativo. La norma no solo excluye el abandono para denunciados, sino también priva al denunciante de desistir de la denuncia. El hecho de que no pueda ejercerse el abandono no deja en indefensión al recurrente, pudiendo optar a otras instituciones del *ius puniendi* estatal,



como el decaimiento administrativo. Este Tribunal ha resuelto que "las potestades sancionatorias que se busca concretar mediante la denuncia no son eternas y pueden sufrir el decaimiento, figura desarrollada por la jurisprudencia de la Corte Suprema" (STC Rol 12.765-22).

Finalmente invoca la Sentencia Rol N° 8168-2020, donde este Tribunal rechazó el requerimiento de inaplicabilidad del mismo artículo 125 N° 18, concluyendo que *"resulta del todo razonable, y fundado, que el legislador estime del caso prescindir del abandono del procedimiento por no ser de orden privado el interés por el cual se abrió el proceso ante el tribunal civil"*.

A fojas 373, por decreto de fecha 12 de septiembre de 2025, se trajeron los **autos en relación**.

Vista de la causa y acuerdo

En Sesión de Pleno de 20 de noviembre de 2025 se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y alegatos por la requirente del abogado Giancarlo Cattabeni Samsó y por el Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura de la abogada Marcela Sotomayor Verdugo.

Se adoptó acuerdo en sesión de 20 de noviembre de 2025, conforme certificación del relator.

Y CONSIDERANDO:

PRIMERO: Que doña Susan Shirley Blanco Soto deduce requerimiento de inaplicabilidad respecto del numeral 18 del artículo 125 de la Ley 18.892, sobre pesca y acuicultura, en cuanto señala que en los procesos infraccionales de la citada ley no procede el abandono del procedimiento. Asimismo, solicita la inaplicabilidad del artículo 12 inciso tercero de la Ley 21.226, en tanto dispone que para los efectos de lo prescrito en los artículos 152 y 153 del Código de Procedimiento Civil no se contabilizará el tiempo en que la causa estuvo paralizada por disposición del artículo 6 de la misma Ley, o por otra causal producto de la pandemia.

SEGUNDO: Que la gestión pendiente es un incidente de abandono del procedimiento promovido por la requirente, en la causa rol C-37-2021 seguida en su contra ante el Juzgado de Letras y Garantía de Chañaral y la actora estima que la aplicación a ese juicio de las normas impugnadas vulneraría las garantías resguardadas en los numerales 2°, 3° y 26 del artículo 19 de la Constitución Política de la República, afectando además su derecho a ser juzgado en un plazo razonable, según disponen los artículos 2 y 8.1 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos.

TERCERO: Que cabe descartar desde ya alguna infracción al artículo 2 de la citada Convención Americana, puesto que esa norma, que se invoca directamente y sin referencia al artículo 5° inciso segundo de la Constitución, es un mandato de adecuación de normativa interna que, aparte de dirigirse al Estado legislador y administrador, no guarda ninguna relación con la situación de autos. El punto se refiere aquí, en verdad, al debido proceso y, dentro de él, al derecho a ser juzgado en un plazo razonable.

CUARTO: Que el proceso que conforma la gestión pendiente no es un juicio civil, sino un procedimiento infraccional sometido al conocimiento de los juzgados civiles, que es cuestión distinta. El juicio civil declarativo tiene como característica que se desarrolla entre partes en igualdad de condiciones, siendo su objetivo determinar si es procedente o no la declaración de un derecho, de orden privado, en favor de la parte que demanda. El proceso infraccional tiene por objeto conocer una denuncia formulada por una autoridad fiscalizadora en contra de un presunto infractor y busca determinar si se cometió o no la falta (en sentido administrativo y no penal), para aplicar una sanción legalmente predeterminada, en su caso. En este segundo tipo de proceso, por lo tanto, se aplican normas de derecho público.

QUINTO: Que estas diferencias tanto de objetivo como de características, impiden que se utilice como baremo de comparación, respecto del abandono del procedimiento, el proceso civil. Las realidades diferentes requieren regulaciones diferentes y es lo propio del juicio civil, al menos hasta cierto punto o hasta determinada etapa procesal, que la iniciativa procesal esté en manos de las partes, en tanto que en el proceso infraccional esa iniciativa pertenece al Tribunal.

SEXTO: Que por eso mismo, el abandono del procedimiento no puede tener lugar en este tipo de causas, pues esa institución corresponde a una sanción procesal por inactividad, que se aplica a la parte sobre la que pesa el deber de hacer avanzar el proceso; es decir, la parte demandante. Pero si no existe tal deber porque la iniciativa es de oficio, mal puede infringirse aquel y por lo mismo mal puede aplicársele una sanción por el abandono. Sin embargo, como veremos, inclusive si alguna norma alterara puntualmente esa regla y entregara el impulso a las partes en algún momento procesal, tampoco ello conllevaría una obligación para el legislador de establecer la institución del abandono del procedimiento.

SÉPTIMO: Que la parte requirente alega, efectivamente, que la Ley 21.379 modificó ese impulso procesal, entregándoselo a las partes, al disponer que los términos probatorios que se hubieren suspendido por la pandemia se reanudarían “a petición de parte”, con lo cual, entiende, el denunciante tenía la carga de reiniciar el juicio. En la gestión judicial pendiente más que un término probatorio existe una audiencia de prueba, pero a todo evento el punto central es que la naturaleza del juicio sigue siendo infraccional, de modo que no se advierte que deba existir en él una institución como el abandono del procedimiento, máxime si esos procesos se inician por denuncia formulada por los funcionarios del Servicio Nacional de Pesa, de

Carabineros o de la Armada (artículo 125 de la Ley de Pesca) y excepcionalmente por denuncia de otros servicios o de organizaciones de pescadores artesanales, pero en todos los casos se trata de una denuncia no de una demanda ni de una querella, quedando el denunciado citado para la primera audiencia, de carácter indagatorio, sin que sea necesaria la comparecencia de los denunciantes (y ni siquiera de los denunciados, pues el artículo 125 autoriza a proceder en su rebeldía) para la validez del proceso. Es verdad que si el denunciante no es funcionario del Servicio el Juez debe informar a la Dirección Regional respectiva del Servicio Nacional de Pesca, pero, aunque Sernapesca está institucionalmente obligado a comparecer eso no implica que el proceso requiera como requisito formal de la presencia del denunciante, o del Servicio, para proseguir y hasta para concluir por sentencia definitiva, de forma tal que es dudoso que pueda entenderse que el juez pierda su carácter de impulsor de oficio del proceso y ese impulso se traslade en algún momento a un demandante que no existe o a un denunciante que podría estar ausente.

OCTAVO: Que, en todo caso, más allá de ese aspecto de impulso procesal, incluso si concedemos la razón al actor respecto a que la Ley 21.379 reservó a las partes también para este tipo de juicios el reinicio del probatorio, o más bien, en este caso, la programación de la audiencia de prueba, ocurre que el abandono del procedimiento no es una institución constitucionalmente consagrada. Es solo una institución procesal de rango legal, que no cabe exigir a ultranza y que de hecho no procede en todo tipo de juicios, sino específicamente en los de naturaleza civil en que se ventilan asuntos propios del derecho privado, intereses y derechos particulares que, como ya dijimos, es algo completamente distinto a lo perseguido en un juicio infraccional. Por lo mismo, ni la igualdad ante la ley ni el debido proceso quedan afectados, ni es posible que en la causa que constituye la concreta gestión pendiente se vulnere alguna garantía constitucional por la aplicación del numeral 18 del artículo 125 de la ley 18.892. Ese numeral es consistente con todo el resto del artículo y del sistema, y no es exigencia del debido proceso el que exista la figura simplemente legal del abandono del procedimiento.

NOVENO: Que el requerimiento ataca además al artículo 12 inciso tercero de la Ley 21.226. Si bien esa norma no se aplica al caso en estudio justamente porque en él no rige la institución del abandono del procedimiento, de suerte tal que no puede tener influencia en la decisión de la gestión pendiente, si coincidiéramos con el requirente en cuanto a que, debido a que en base a la ley 21.379 el impulso de proseguir la causa recayó en las partes, adviértase cómo, en virtud de lo dispuesto por el artículo 12 inciso tercero de la Ley 21.226 la razonabilidad del plazo de juzgamiento quedaría aquí en manos no solo del demandante (denunciante, en la especie) sino también del demandado (o denunciado en este caso), porque si rigiera el abandono, para poderlo reclamar el denunciado tendría que haber efectuado una gestión previa a una paralización futura hipotética: precisamente pedir que se reanudara la tramitación. ¿Por qué o de qué manera esa regla podría estimarse atentatoria contra derechos constitucionales? En verdad ni se explica ni lo parece. Si aceptáramos el

abandono como institución en el proceso infraccional y aplicáramos la regla del impulso procesal, la norma del artículo 12 inciso tercero de la Ley 21.226 dejaría en claro que el demandado no podría pedir abandono sin antes obtener que el juicio se reanudara y que luego quedara paralizado nuevamente por inactividad del denunciante. Esa exigencia no afectaría en nada al debido proceso, pues la paralización durante la pandemia la impuso la ley y la norma del artículo 12 recién citada solo añadiría una acción perfectamente posible de cumplir para la denunciada, que no podría decir que constitucionalmente no le es exigible activar un juicio en su contra, porque por más cierto que eso sea, es también verdad que la ley en estudio no se lo impone, sino que solo lo establece como requisito (en los juicios en que el abandono del procedimiento existe) para poder reclamar de nuevas, es decir, posteriores, y prolongadas paralizaciones, que lleguen a configurar abandono. En suma, no obliga, pero sí deja en manos de la demandada (denunciada, en este caso), según sea de su interés o no, habilitar para aprovecharse de eventuales paralizaciones futuras. Si no lo hace, es ella quien deja la puerta abierta para que el denunciante reanude el proceso cuando lo estime, y no podría entonces reclamar de una justicia tardía, tardanza a la cual ha contribuido.

DÉCIMO: Que, en suma, hay dos razones para rechazar este requerimiento, según se estime que rol juegan las dos normas impugnadas. En primer término, el rechazo deriva directamente de la circunstancia de que las reglas sobre abandono de procedimiento no son de rango constitucional y no resultan obligatorias para el legislador en procedimientos especiales, pero por sobre todo no son compatibles con procesos infraccionales, en que los intereses en juego no son derechos meramente privados, sino generales, públicos y relativos a bienes constitucionalmente protegidos, como la preservación del medioambiente, la protección de la naturaleza (artículo 19 N° 8 de la Constitución) y la regulación de la propiedad sobre recursos hidrobiológicos que se encuentran en el mar adyacente, sujeto a la jurisdicción del Estado de Chile, lo que concede el derecho-deber (deber, por lo regulado en el inciso primero del numeral 8 del artículo 19 de la Carta) de regular la exploración, explotación, conservación y administración de los recursos hidrobiológicos y sus ecosistemas existentes en todo ese espacio marítimo. La extracción de esos recursos se vincula así con el derecho de propiedad y en particular con su acceso, desde que la pesca es descrita como una especie de ocupación por el Código Civil (artículo 607), quedando regulada la adquisición de esa propiedad por las leyes especiales sobre la materia, según disponen los artículos 611 y 622 del Código Civil. Como lo señalara la sentencia Rol 16.163 de este mismo Tribunal, podemos decir al respecto que, *“En otras palabras, como el pescador adquiere los recursos hidrobiológicos a través de la ocupación, tal título sólo puede proyectarse si ese modo de adquirir el dominio es legal, es decir, si se ajusta al régimen general de pesca vigente, según lo expresado por el ya mencionado artículo 611 del Código Civil, por la primera oración del inciso segundo del numeral 24° del artículo 19 de la Constitución Política ‘sólo la ley puede establecer el modo de adquirir la propiedad’ y por el inciso segundo del numeral 23° del artículo 19 de la Carta Fundamental”*. De todo esto se

sigue que hablamos de una regulación, la pesquera en general, que responde a un interés y hasta a una obligación constitucional del Estado, que debe velar porque el mar, bien común a todos los hombres y sujeto a la jurisdicción estatal, preserve su biodiversidad, y de este modo se tutele la conservación de la naturaleza, lo que supone regular la extracción y adquisición por ocupación de los recursos marinos susceptibles de dominio privado. Por eso es que aquí no se trata de derechos meramente patrimoniales privados y por eso es que, incluso más allá de alguna regla que alterara puntualmente el impulso procesal, si es que aceptamos la tesis de la actora, no puede proceder el abandono del procedimiento. El Estado, en suma, no puede abandonar su deber de perseguir la infracción de normas de derecho público cuya existencia le queda impuesta por el artículo 19 N° 8 inciso primero, de la Constitución Política. Desde esta primera mirada, que es la nuestra, el numeral 18 del artículo 125 de la Ley 18.892 no produce efectos inconstitucionales y el artículo 12 inciso tercero de la Ley 21.226 sencillamente no es aplicable al caso, pues establece una excepción para la aplicación de una institución (abandono del procedimiento) que no tiene cabida en la gestión pendiente.

UNDÉCIMO: Que, en cambio, si llegara a entenderse que en el caso sublite el abandono del procedimiento debiera proceder, y por tanto que el artículo 125 N° 18 de la Ley 18.892 en principio produjera algún efecto inconstitucional (lo que no es el caso, según acabamos de señalar) debido a que, según la tesis de la requirente, el impulso procesal se radicó en las partes por la Ley 21.379, ese abandono igualmente no procedería, en virtud de la regla del artículo 12 inciso tercero de la Ley 21.226, que a todo evento no podría ser declarada inaplicable porque en nada afecta las garantías constitucionales, como se dijo ya en el motivo noveno, y, con ella, en esta segunda hipótesis no sería decisiva ahora la norma del artículo 125 N° 18 de la Ley 18.892, porque de todas maneras, aunque hubiera sido un juicio civil ordinario, en la gestión pendiente ese abandono no podría declararse, por no haberse cumplido el tiempo requerido legalmente.

DUODÉCIMO: Que el requirente invoca el derecho a ser juzgado en un plazo razonable como parte del debido proceso, y en virtud de tratados internacionales que consagran ese principio, con lo que quiere poner en jaque todas las objeciones que acabamos de formular, incluso aquella según la cual no se advierte de qué manera la regla del artículo 12 inciso tercero de la Ley 21.226 pueda resultar inconstitucional, o generar un efecto inconstitucional, pero la tesis del plazo razonable presenta varios problemas para el caso sublite. En primer término, cabe preguntarse cuál deba ser ese plazo razonable y por qué, en un proceso infraccional, debiera ser de seis meses, como en los juicios declarativos civiles, Por qué no, en cambio, los tres años que el legislador consideró (para regular el abandono del procedimiento) en las gestiones de ejecución civil. O por qué no los plazos de paralización para que se reanude el cómputo de prescripción de la acción, en materia penal. La requirente escoge tácita, pero arbitrariamente, el término de seis meses, desde que invoca el término de abandono regulado para el juicio civil, pero la gestión pendiente, como hemos repetido, es de

naturaleza diversa y las normas que regulan su fondo son de derecho público. A esos seis meses no le es lícito añadir el tiempo de paralización del juicio por la pandemia, tanto porque esa suspensión se estableció en una norma legal que aquí no ha sido impugnada, como porque esa regla obedeció a una situación de fuerza mayor. La paralización que se denuncia, entonces, habría durado dos años y medio, esto es, menos que los tres años regulados para el juicio ejecutivo y menos que los tres años de inactividad que regula el Código Penal (artículo 96) para que continúe corriendo la prescripción de la acción. No corresponde a este Tribunal determinar cuál sea ese plazo razonable pero, a todo evento, es evidente que no tiene por qué equivaler a seis meses ni ha transcurrido un lapso tal que elimine toda duda acerca de la razonabilidad de la demora en el juzgamiento.

DECIMOTERCERO: Que, además, incluso si ese derecho se hubiera conculcado no sería por la inactividad de un particular (demandante), ni tampoco por la regla legal atacada, sino por una negligencia funcionaria de SERNAPESCA, y por ello la responsabilidad que se quisiera hacer efectiva podría reclamarse mediante figuras tales como la falta de servicio, pero no llevaría a concluir que debiera trasladarse a la sede de la gestión pendiente una institución que le es ajena, como el abandono del procedimiento. Por fin, mediante la impugnación del artículo 12 inciso tercero de la Ley 21.226, que no se aprecia en qué sentido podría resultar inconstitucional, el requirente quiere obviar que esa norma, lo mismo que la de la Ley 21.379 que invoca, le imponía, de existir el abandono que reclama, no un deber, pero sí un requisito previo, no ya a cargo del demandante (denunciante) tan solo, sino también a cargo del demandado (denunciado), cual era superar la paralización del proceso causada por la norma legal dictada por pandemia de Covid 19; esto es, primero debía reanudarse el juicio, y solo paralizaciones posteriores podrían invocarse, en los casos en que el abandono proceda, para hacer valer esa forma anormal de terminar un juicio. En suma, en manos del denunciado estaba, también, impedir que se excediera la razonabilidad del plazo de juzgamiento.

DECIMOCUARTO: Que en cuanto a la jurisprudencia del Tribunal, a que se refiere la actora, baste citar la sentencia de nuestro rol 16.163, que a su vez cita fallos previos no solo respecto del artículo aquí impugnado, sino también relativos a otros procesos, de ramas jurídicas diversas, en los que tampoco rige el abandono y en que no se ha estimado que esa diferencia con el juicio civil genere ninguna vulneración al orden constitucional. Los procesos previos relativos al mismo artículo 125 de la Ley de Pesca son los roles 8168 y 12.765, y los recaídos en materias laborales y previsionales son los fallos rechazando inaplicabilidad en los roles 15.847-24, 15.385-24, 15.225-24, 15.045-23, 14.463-23, 14.838-23, 14.685-23, 14.649-23, 14.615-23, 14.588-23, 14.583-23, 14.573-23, 14.562-23, 14.553-23, 14.547-23, 14.506-23, 14.276-23, 14.018-23, 13.948-23, 13.905-22, 13.806-22, 13.804-22, 13.716-22, 13.678-22; 13.633-22, 13.624-22, 13.606-22 y 13.559-22.



DECIMOQUINTO: Que, por todas las razones anteriores, el requerimiento será rechazado.

Y TENIENDO PRESENTE lo preceptuado en el artículo 93 incisos primero, N° 6°, y decimoprimer, y en las demás disposiciones citadas y pertinentes de la Constitución Política de la República y de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional,

SE RESUELVE:

- I. QUE SE **RECHAZA** EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO A LO PRINCIPAL DE FOJAS 1. OFÍCIESE.
- II. QUE SE ALZA LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA EN AUTOS. OFÍCIESE.
- III. QUE NO SE CONDENA EN COSTAS A LA PARTE REQUIRENTE POR ESTIMARSE QUE TUVO MOTIVO PLAUSIBLE PARA LITIGAR.

DISIDENCIA

Acordada con el voto en contra de los Ministros señores MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ y HÉCTOR MERY ROMERO, quienes estuvieron por **acoger** el requerimiento, en virtud de las siguientes consideraciones:

1°. Que el racional y justo procedimiento a que alude el artículo 19 número 3° inciso sexto de la Carta Fundamental debe vincularse forzosamente con lo dispuesto en el artículo 77 inciso primero del Código Político, que ordena al legislador orgánico constitucional determinar la organización y atribuciones de los tribunales que fueren necesarios para la pronta y cumplida administración de justicia en todo el territorio de la República.

2°. Que el mencionado propósito –“*pronta y cumplida*”-, manifestado en la referencia a una ley orgánica constitucional, no ha sido un mero enunciado formal dicho al pasar por la Constitución. García Pino y Contreras Vásquez nos recuerdan que “... *este tipo de normas ha sido incorporada restrictivamente a la Constitución, en forma muy excepcional, para resguardar ciertas instituciones básicas*” (Gonzalo GARCÍA PINO y Pablo CONTRERAS VÁSQUEZ [2014]: “*Diccionario Constitucional Chileno*”, p. 597. En Cuadernos del Tribunal Constitucional, número 55, año 2014).

3°. Que lo contrario a “*pronta y cumplida*” es una dilación indebida.

El Tribunal Supremo español, en STS, 3.^a, 16-I-2015, rec. 3027/2012, ha resuelto que *“(la) existencia de dilación indebida no cabe apreciarla tan solo de la mera constatación de la duración total del proceso [...], sino que es preciso efectuar un análisis del mismo, para determinar las razones de tal duración y poder apreciar si se trata de tales dilaciones indebidas o responden a la naturaleza, características y alcance del proceso, la intervención o actitud de las partes o la disponibilidad de medios, ya que de ello deriva la imputación de los resultados a un funcionamiento anormal o a otros factores”*.

4°. Que, si hablamos de un deber impuesto por la ley al juez y todas las partes del proceso, deber que dice relación con la prontitud exigida por la propia Constitución a la tarea de ejercer la jurisdicción, el quebrantamiento del mismo habilita al legislador para disponer consecuencias procesales relevantes para quienes incurrir en esa desatención, consecuencias que deben guardar coherencia con la prontitud exigida por el Texto Político.

Es por ello que la fijación de una regla legal diversa a la generalmente prevista para todo litigio civil, que no prevea consecuencias para la paralización culpable de un proceso judicial, deberá siempre encontrar su fundamento en consideraciones que resulten debidamente justificadas desde la perspectiva del deber de proveer una pronta y cumplida administración de justicia.

5°. Que el deber de pronta actuación de la judicatura no es solo asociado a los procesos civiles y a la justicia penal. Conforme a lo dispuesto en el artículo 124, de la Ley de Pesca y Acuicultura, el conocimiento de los procesos por infracciones a lo preceptuado en esa ley corresponderá a los jueces civiles con jurisdicción en las comunas donde ellas se hubieren cometido o donde hubiesen tenido principio de ejecución. El artículo siguiente contiene dieciocho numerales, el último de los cuales prescribe que, en general y salvo determinadas excepciones, en lo no previsto por la norma se aplicarán supletoriamente las normas contenidas en los Libros I y II del Código de Procedimiento Civil. Para nosotros, la denominada por el legislador “naturaleza contravencional del procedimiento” no es una categoría exenta del deber de racionalidad y justicia que la Constitución liga a la esencia de la noción del debido proceso legal. No es correcto, en consecuencia, circunscribir la noción de debido proceso únicamente a las causas civiles y criminales, ni nos parece razonable excluir del escrutinio constitucional a los procedimientos infraccionales o contravencionales.

6°. Que, sobre el abandono del procedimiento -expresamente improcedente en estas causas por mandato del legislador- explica Piedrabuena que el, *“... , antes abandono de la instancia, es una sanción de carácter procesal que afecta al demandante cuando todas las partes que figuran en el juicio han cesado en su prosecución durante un cierto lapso. En doctrina se sostiene que el abandono produce la extinción de la relación procesal, incluyendo los derechos y las obligaciones que la constituyen. Enseguida, para la mayoría de los autores, el abandono importa una prescripción de los derechos procesales, a diferencia de la prescripción corriente que opera únicamente respecto del derecho substancial. Dicho de otra forma, declarado el abandono se produce la extinción de la relación procesal existente en el proceso, tanto respecto*

de las partes del juez, de un modo anormal, distinto de la sentencia que resuelve el conflicto" (Guillermo PIEDRABUENA RICHARD [1990]: El abandono del procedimiento en la ejecución hipotecaria. Artículo publicado en Revista Chilena de Derecho, Vol. 17, N° 1, págs. 191-209).

7°. Que la razón esgrimida por el legislador para adoptar la sanción procesal del abandono del procedimiento es de fácil comprensión. Vista entonces la cuestión de cara a la prohibición que la Constitución impone a la ley y toda autoridad para establecer diferencias arbitrarias, para que el legislador procesal no la admita o, más bien, para que la excluya en términos explícitos, debe entonces concurrir una razón suficiente, capaz de vencer al deber de jurisdicción y a una pronta y cumplida administración de justicia. Así, planteada la cuestión en estos términos, la sola mención de encontrarse la actividad económica reglada en la Ley 18.892 amparada en el interés nacional o la singular naturaleza del procedimiento judicial destinado a proteger bienes jurídicos insustituibles no nos lleva a concluir que es lícito para el legislador establecer una regla que prive de consecuencias extintivas para la relación procesal de consecuencias extintivas para el proceso.

8°. Que, desde luego, esta disidencia no aboga por algo así como un derecho fundamental al abandono del procedimiento. Esta institución, aunque no aparece vinculada de modo manifiesto con el debido proceso legal, constituye una sanción que persigue una finalidad legítima y concordante con los valores y principios habitualmente vinculados con el racional y justo procedimiento.

Esto es así porque, a nuestro entender, la racionalidad y la justicia imponen al legislador el deber de prever consecuencias procesales relevantes, referidas a la extinción del proceso cuando la cesación en la tramitación de la causa es consecuencia de la desidia del actor al cual los principios formativos del proceso le imponen deberes de celeridad y de actuación de oficio.

9°. Que, no correspondiendo a esta Magistratura emitir un pronunciamiento sobre la concurrencia de los supuestos de hecho que darían o no lugar al abandono del procedimiento según las reglas generales, sí cabe pronunciarse acerca de la constitucionalidad de la norma que impide, en términos absolutos, este incidente tratándose de procedimientos regidos por la Ley General de Pesca y Acuicultura.

La pronta y cumplida administración de justicia que exige nuestra Constitución no es un puro y simple expresión de deseo que el legislador puede satisfacer o no, según le parezca apropiado. La pronta y cumplida administración de justicia es un deber que concurre con particular rigor cuando el ente que da inicio al procedimiento sancionador es el Estado. La pronta y cumplida administración de justicia es, por otro lado, asimilable a la noción del proceso sin dilaciones indebidas. En *Sagropoulos contra Grecia* (STEDH 3-5-2012, ap. 37, 40, 42,43), *Minshall contra Reino Unido* (STEDH 20-12-2011, ap. 45), *Vervesos contra Grecia* (STEDH 14-5-2019, ap. 19 y 20), *Tengerakis contra Chipre* (STEDH 9-22-2016, ap. 62) y *Handölsdalen Sami Village y otros contra Suecia* (STEDH 30,3-2010, ap. 63), el Tribunal Europeo de Derechos

Humanos enfatiza que el derecho a la tramitación de un proceso en un plazo razonable y la apreciación de inactividad judicial no justificada son aspectos que deben apreciarse de acuerdo con las circunstancias del caso, según su complejidad, con arreglo al comportamiento de los demandantes y autoridades pertinentes, y considerando lo que está en juego para los demandantes en el proceso (Francisco DÍAZ FRAILE [2015]: *Derecho Penal y Derecho Administrativo Sancionador. Garantías y Límites en la Jurisprudencia del TEDH*, pp. 196 a 201. Tirant lo Blanch, Valencia).

Consideramos que la regla legal cuestionada, al privar de efectos la inactividad judicial que acarrea el abandono del procedimiento como sanción procesal, debe contar con una explicación razonable para no constituirse en una diferencia arbitraria en favor de la Administración que acude a la justicia en un procedimiento sancionador. En ese entendido, a juicio de estos disidentes, la sola invocación de un interés público, resguardado por la normativa sectorial respectiva, no resulta fundamento suficiente para la exclusión de esta herramienta procesal en la gestión pendiente de autos, la que deviene en irracional atendidas las consideraciones señaladas en los considerandos precedentes. Con singular dureza, y valiéndose de un tono al que no estamos acostumbrados en nuestro medio, Chaves García sostiene que *“(las) pasividades, demoras o resistencias no son simples vicios del actuar administrativo: son auténticas perversiones”* (José Ramón CHAVES GARCÍA [2023], *Derecho Administrativo Problemático. 200 Cuestiones Críticas*, p. 327. Wolters Kluwer, Madrid). Que tal inactividad jurisdiccional, atribuible a la Administración como actor en este proceso, carezca de consecuencias porque así lo dispone el precepto legal impugnado, estatuyendo una excepción frente al régimen procedimental común, es una cuestión que solo es posible reparar acogiendo el libelo pretensor.

10°. Que, a nuestro juicio, de declararse la inaplicabilidad del precepto legal impugnado a fojas 1, lejos se encontraría esta Judicatura Constitucional de actuar como legislador positivo o, dicho de otro modo, de instaurar por sí misma soluciones o reglas jurídicas en desprecio de la competencia de los órganos llamados exclusivamente por la Carta Fundamental a concurrir a la formación de las leyes.

11°. Que, en lo concerniente a la impugnación del artículo 12 de la Ley 21.226 -cuyo texto actual corresponde al que resultó de la reforma introducida por la posterior Ley 21.379 - , tendremos presente que de los antecedentes de la historia fidedigna de ese último cuerpo legal aparece de manifiesto que ese precepto buscó imponer excepcionalmente el impulso procesal en el demandante, al señalar que los términos probatorios suspendidos se reanudarían a petición de parte. La regla, tal cual fue originalmente concebida, podía generar una congestión, al obligar a la comparecencia de todos los actores al mismo tiempo en los procesos que habían sido paralizados. Enfrentar esta situación fue uno de los propósitos de la Ley 21.379. Como señala la Corte Suprema al informar este proyecto de ley, *“(se) evitará incidencias que a todas luces resultarían improcedentes, dado que la suspensión no es fruto de la inactividad del demandante por lo que mal podría sancionársele con el abandono”*.

12°. Que, sin embargo, el mencionado informe de la Corte Suprema advertía que la norma carecía de parámetros que permitieran su correcta interpretación, lo que podía llevar a que a futuro se invocaran alegaciones para excusar cualquier inactividad, aunque no se encontraran ni siquiera remotamente relacionadas con la pandemia. En efecto, sostuvo el Máximo Tribunal en el oficio respectivo que *“la regla de no computo basada en la paralización “producto de la pandemia” podría generar un sinnúmero de alegaciones basadas en las más diversas situaciones, dado que se encuentra redactada en términos generales y amplios (“cualquier otra”). Se puede observar, además, que no existe en el proyecto ningún criterio que permita delimitar el ámbito de aplicación de dicha regla, en específico respecto de la naturaleza de la causal y su idoneidad para paralizar el juicio, lo que podría llevar a que se invoquen a futuro, y muy más adelante, alegaciones de defensa de los demandantes para excusar su inactividad, remotamente vinculadas con la pandemia con tal de evitar la declaración de abandono, generando un escenario de poca claridad sobre si se cumplen o no los supuestos legales de esta figura”* (Oficio N° 178- 2021, proyecto de ley que Modifica y Complementa la Ley Nro. 21.226 para Reactivar y dar Continuidad al Sistema de Justicia, Boletín N° 14.590-07).

13°. Que, entonces, según estos disidentes, para que el requerimiento prospere y sea eficaz, no bastaba con atacar el artículo 125 número 18 de la ley General de Pesca y Acuicultura. Resultaba menester además hacerse cargo del artículo 12 de la Ley 21.226 en su actual fisonomía, que, atendidas las particularidades de la gestión pendiente latamente explicadas en la parte expositiva de esta sentencia, libera inexplicablemente al demandante de la carga de dar impulso procesal a la causa. Lo anterior queda de manifiesto de la revisión del tenor de las resoluciones dictadas por el Juzgado de Letras y Garantías de Chañaral, en orden a decretar la suspensión del término probatorio por aplicación del artículo 6° de la Ley N° 21.226, y luego reanudarlo una vez superada la situación sanitaria de emergencia.

14°. Que se dirá que nos encontramos en este caso en un procedimiento administrativo sancionador cuyo conocimiento y resolución corresponde a la judicatura ordinaria civil por expreso mandato legal, lo que no permite dar aplicación a las instituciones del proceso civil, dado que la naturaleza y características del procedimiento administrativo son diversas, según el interés público que aquí se trata de cautelar. Respondemos que ni aun a pretexto de la tutela de los más nobles intereses públicos merecedores de protección parece razonable desentenderse de los deberes de conducta que cabe observar a las partes, en el contexto del racional y justo procedimiento que el legislador debe garantizar siempre a todas las personas.

15°. Que, en atención a las razones esbozadas en los motivos precedentes, estuvimos por acoger íntegramente el requerimiento de fojas 1, declarando así que en la gestión pendiente no deben recibir aplicación los artículos 125, numeral 18) de la Ley N° 18.892, Ley General de Pesca y Acuicultura; y 12 inciso tercero de la Ley N° 21.226.



0000403
CUATROCIENTOS TRES

Redactó la sentencia el Ministro señor RAÚL MERA MUÑOZ. La disidencia fue escrita por el Ministro señor HÉCTOR MERY ROMERO.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 16.528-25-INA

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrada por su Presidenta, Ministra señora Daniela Beatriz Marzi Muñoz, y por sus Ministros señor Miguel Ángel Fernández González, señor Raúl Eduardo Mera Muñoz, señora Catalina Adriana Lagos Tschorne, señor Héctor Mery Romero, señora Marcela Inés Peredo Rojas, señora Alejandra Precht Rorris y señor Mario René Gómez Montoya.

Autoriza el Secretario abogado (i) del Tribunal Constitucional, señor Sebastián López Magnasco.



6F1D6A06-B9E6-42FA-9B24-3AF78ED73C62

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalconstitucional.cl con el código de verificación indicado bajo el código de barras.