



2020

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE CHILE

Sentencia

Rol 8168-2020

[14 de mayo de 2020]

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

ÁLVARO MATÍAS AGUIRRE ARREDONDO

EN LOS AUTOS ROL N° C-973-2018 DEL TERCER JUZGADO DE LETRAS
EN LO CIVIL DE COPIAPÓ, EN ACTUAL CONOCIMIENTO DE LA CORTE DE
APELACIONES DE COPIAPÓ, POR RECURSO DE APELACIÓN, BAJO ROL N°
CIVIL 571-2019

VISTOS:

Con fecha 10 de enero de 2020, Álvaro Matías Aguirre Arredondo ha presentado un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del artículo 125, numeral 18), de la Ley N° 18.892, Ley General de Pesca y Acuicultura, en los autos Rol C-973-2018, del Tercer Juzgado de Letras en lo Civil de Copiapó, en actual conocimiento de la Corte de Apelaciones de Copiapó, por recurso de apelación, bajo el Rol N° Civil-571-2019.

Precepto legal cuya aplicación se impugna

El texto de los preceptos impugnados dispone:

“Ley N° 18.892, Ley 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 el abandono del procedimiento, el desistimiento de la demanda y lo que resulte contrario a la naturaleza contravencional de este procedimiento”.

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

Afirma que con fecha 23 de noviembre de 2018 fue condenado por el Tercer Juzgado Civil de Copiapó a una multa de 30 unidades tributarias mensuales, por la tenencia de recursos hidrobiológicos de extracción prohibida.

El 2 de agosto de 2019 la parte denunciante, esto es, el Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura de la región de Atacama, solicitó el desarchivo del proceso, para notificar la sentencia, cuestión que ocurrió el 18 de octubre de igual año.

Agrega que con fecha 21 de octubre de 2019 interpuso un incidente de abandono de procedimiento en atención a la inactividad de la parte demandante, ya que habían pasado más de seis meses sin efectuar una diligencia para dar curso al proceso.

Con fecha 14 de noviembre de 2019 el tribunal sustanciador rechazó el incidente al señalar que, en virtud del numeral 18 del artículo 125 de la Ley N° 18.892, el incidente de abandono del procedimiento no era aplicable en la especie. Frente a esta resolución la actora interpuso un recurso de apelación, ante la corte de apelaciones de Copiapó, que constituye la gestión pendiente para la presente acción de inaplicabilidad.

La actora sostiene que la norma cuestionada incurre en una vulneración al artículo 19 N°1 de la Constitución, el cual prohíbe la aplicación de todo apremio ilegítimo, ya que impide a su parte el incidente de abandono del procedimiento. Si fuera aplicable en la especie dicho incidente, se habría dejado sin efecto la multa y el consecuente apremio.

Además, sostiene que el precepto impugnado vulnera el artículo 19 N° 2 de la Carta Fundamental, ya que establece diferencias arbitrarias entre las personas que se encuentran involucradas en procedimientos infraccionales de la denominada Ley General de Pesca y Acuicultura, y aquellas otras personas que son parte en otros procedimientos civiles.



Sostiene así que la norma no establece una diferencia que sea razonable, respecto de otros procedimientos en donde el incidente de abandono del procedimiento sí es procedente. Al respecto, indica que existe una desigualdad jurídica existiendo una evidente inactividad por parte de un órgano del estado.

Finaliza indicando que la norma cuestionada fue incorporada por la Ley N° 20.434, no existiendo en la historia de la ley argumento alguno que permita comprender la razonabilidad de la norma.

Tramitación

El requerimiento fue acogido a trámite por la Segunda Sala, con fecha 14 de enero de 2020, a fojas 42, disponiéndose la suspensión del procedimiento. A su turno, en resolución de fecha 5 de febrero de 2020, a fojas 99, se declaró admisible, confiriéndose traslados de fondo.

Traslado

A fojas 105, con fecha 24 de febrero de 2020, evacúa traslado el Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura, solicitando el rechazo del requerimiento en virtud de las consideraciones siguientes:

En primer lugar, sostiene que el procedimiento en que se inserta la disposición cuestionada tiene naturaleza contravencional, lo que importa la persecución de la responsabilidad administrativa–infraccional en pos de un interés público, que para este caso está constituido por la conservación y sustentabilidad de los recursos hidrobiológicos. Así las cosas, no es un procedimiento donde rijan el principio dispositivo cuya prosecución quede sometida a la mera voluntad de las partes, sino que, por el contrario, se excluyen expresamente las instituciones que se fundan en dicho principio, como lo es el abandono del procedimiento y el desistimiento de la demanda. En efecto, el precepto excluye expresamente el abandono del procedimiento pues es de aquellas instituciones que efectivamente contradicen directamente la naturaleza contravencional del procedimiento, en la que se persigue

En este sentido, agrega, es relevante señalar que el abandono del procedimiento se encuentra regulado en el Código de Procedimiento Civil, como un incidente especial que opera bajo ciertas circunstancias expresamente establecidas en los artículos 152 y 153 de tal Código.

Indica que, al ser una sanción procesal con requisitos específicos, su aplicación tiene un carácter restrictivo dentro de nuestro ordenamiento jurídico. Por ende, si ya en el procedimiento ordinario es una herramienta procesal que procede bajo ciertos parámetros legales limitados, no es posible aplicarla sin más a un procedimiento especial como el de la ley general de pesca y acuicultura. Por lo demás, el procedimiento establecido en el artículo 125 de la ley antes aludida, tiene un carácter



especial en atención al interés público que subyace en la normativa pesquera y, dado que resultaría inoficioso regular todas las posibles situaciones, se establece una regla de carácter supletorio ante eventuales vacíos procedimentales del art. 125, excluyendo naturalmente el abandono del procedimiento, el desistimiento de la demanda y lo que resulte contrario a la naturaleza contravencional de este procedimiento.

Finaliza indicando que el procedimiento especial de la ley referida no es el único en que se le da un tratamiento especial al abandono del procedimiento. En efecto, la misma constitución en el artículo 19 N° 3 de la Constitución le ha encomendado al legislador la misión de regular los procedimientos que se aplican en los diversos procesos judiciales, estando claramente legitimado el legislador para establecer procedimientos diferentes según la naturaleza y diferentes condiciones que estén involucradas en el asunto controvertido en cuestión. Lo relevante es que se cumplan las exigencias del justo y racional procedimiento, lo cual se cumple a cabalidad al contemplarse la necesaria contradictoriedad mediante el emplazamiento, derecho a defensa, contestación y a presentar pruebas, a presentar recurso respecto de la sentencia, entre otros.

Vista de la causa y acuerdo

En Sesión de Pleno de 15 de abril de 2020 se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública, y los alegatos de la parte requirente, del abogado Felipe Ávila Moncada, y del abogado Felipe Ruiz Muñoz por el Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura. Se adoptó acuerdo con igual fecha, conforme fue certificado por el relator de la causa.

CONSIDERANDO:

I.ACERCA DEL CONFLICTO PLANTEADO.

PRIMERO.- El requirente, aduce en su presentación que es inconstitucional en el caso concreto la aplicación de preceptos que excluyen la institución del abandono del procedimiento, en el marco de un proceso sumario especial por contravenciones a la Ley General de Pesca y Acuicultura seguido en su contra, por incurrir en la infracción consistente en la conducta descrita en su artículo 119- en el texto previo a su última modificación-, esto es, tenencia del recurso hidrobiológico loco, cuya extracción se encuentra prohibida por así disponerlo los Decretos Exentos N°s 403 y 820, de los años 2013 y 2017, respectivamente, del Ministerio de Economía. En tal sentido, solicita que se declare la inaplicabilidad por inconstitucional del artículo 125 N° 18, de la Ley N° 18.892, Ley General de Pesca y Acuicultura, que dispone:



“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 el abandono del procedimiento, el desistimiento de la demanda y lo que resulte contrario a la naturaleza contravencional de este procedimiento”.

SEGUNDO.- Que, el presente asunto conlleva a resolver si la aplicación del precepto impugnado, establecido en el artículo 125 N° 18 de la Ley N° 18.892, infringen los derechos invocados por la recurrente, es decir, si atenta o no contra la prohibición de apremios ilegítimos y la igualdad ante la ley, garantizados en el artículo 19 N°s 1° y 2°, Constitución Política de la República, respectivamente. Lo anterior, considerando que la disposición impugnada, no permitiría “dejar sin efecto” una sanción subsidiaria de apremio que afecta la libertad personal del requirente. Además de plantear una diferencia que sería arbitraria, entre los sujetos procesales de un procedimiento por infracción a la Ley de Pesca, y quienes se sujetan a otros procedimientos civiles.

II. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DEL ORDENAMIENTO PESQUERO Y DE SU PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO

TERCERO.- Que, antes de comenzar a realizar el análisis sobre si, en el caso concreto, existe efectivamente un conflicto entre la aplicación del precepto impugnado en el requerimiento y la Constitución, es del todo necesario referirse a los objetivos de la Ley General de Pesca y Acuicultura, Ley N° 18.892, y del Sistema infraccional y sancionatorio de carácter especial previsto en ella, en el cual se incorporan la norma que busca ser inaplicada.

Conforme a lo establecido en el artículo 1-B, de la Ley N° 18.892, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley 18.892, de 1989 y sus modificaciones, ley General de Pesca y Acuicultura, esta norma tiene por objetivo *“la conservación y el uso sustentable de los recursos hidrográficos, mediante la aplicación del enfoque precautorio, de un enfoque ecosistémico en la regulación pesquera y la salvaguarda de los ecosistemas marinos en que existan esos recursos”.*

De acuerdo a la finalidad recién prevista, mediante la Ley N° 18.892 se regulará *“(...) la preservación de los recursos hidrobiológicos, así como toda actividad pesquera extractiva, de acuicultura e investigación (...)*”, así como también *“(...) las actividades pesqueras de procesamiento y transformación, el almacenamiento, transporte o comercialización de recursos hidrobiológicos (...)*” (Artículo 1 de la Ley N° 18.892, sobre Ley General de Pesca y acuicultura).



Con todo, es posible verificar que el legislador ha sentado especial énfasis en el ámbito de la sustentabilidad de los recursos hidrobiológicos, el acceso a la actividad pesquera industrial y artesanal, así como para la investigación y fiscalización. En virtud de aquello, la Ley N° 18.892, tras la modificación incorporada mediante la Ley N° 20.657, incorporó en el artículo 107 de la Ley N° 18.892, que antes ya reconocía la prohibición de capturar, extraer, poseer, propagar, transportar y comercializar, agregó la restricción de “*tener, almacenar y transportar*” (Artículo 1 N° 79) recursos hidrobiológicos con infracción de las normas que establece la Ley.

CUARTO.- Que, el artículo 108 de la Ley 18.892, establece sanciones al infractor que incurra en las acciones señaladas en el considerando precedente, medidas que podrán ir desde “(a) multas; (b) suspensión o caducidad del título del capitán o patrón; (c) clausura de los establecimientos comerciales o industriales; (d) Comiso de las artes y aparejos de pesca con que se hubiere cometido la infracción y de los medios de transporte; (e) Comiso de las especies hidrobiológicas o de los productos derivados de éstas”, según corresponda.

QUINTO.- Que, conforme a lo dispuesto en el artículo 116 de la Ley N° 18.892, “*A las infracciones de las normas de la presente ley y sus reglamentos, o de las medidas de administración pesquera adoptadas por la autoridad, que no tuvieran prevista una sanción especial se les aplicará una multa equivalente a una o dos veces el resultado de la multiplicación del valor de sanción de la especie afectada, vigente a la fecha de la denuncia, por cada tonelada o fracción de tonelada, de peso físico de los recursos hidrobiológicos objeto de la infracción, y el comiso de las especies hidrobiológicas (...)* A las infracciones que no pudieren sancionarse conforme a lo dispuesto precedentemente se les aplicará una multa de 3 a 300 Unidades Tributarias mensuales (...)”.

Asimismo, el artículo 119 de la misma ley establece que “*El que transporte posea, sea mero tenedor, almacene o comercialice especies hidrobiológicas bajo la talla mínima establecida o recursos hidrobiológicos vedados o extraídos con infracción de la letra c) del artículo 3 o de la cuota establecida en virtud del régimen artesanal de extracción y los productos derivados de éstos, será sancionado con una multa equivalente al resultado de multiplicar hasta por dos veces el valor sanción de la especie respectiva, vigente a la fecha de la denuncia, por la cantidad de recursos hidrobiológicos objeto de la misma, reducidos a toneladas de peso físico, con el comiso de las especies hidrobiológicas y medios de transporte utilizados, cuando corresponda, y, además, con la clausura del establecimiento o local en que se hubiere cometido la infracción, por un plazo no inferior a tres ni superior a treinta días (...)*”.

SEXTO.- Que, el conocimiento de los procesos por infracciones de la Ley N° 18.892, “*(...) corresponderá al Juez Civil con competencia en la comuna donde se hubieren cometido o donde hubiese fijado el principio de ejecución*” (artículo 124 de la Ley 18.892).

SÉPTIMO.- Que, conforme lo ha señalado con anterioridad esta Magistratura “*(...) tanto la finalidad de la Ley General de Pesca como las restricciones que*



impone a los particulares están determinadas por razones constitucionalmente legítimas y plenamente admisibles.

En efecto su objetivo en el inciso cuarto del artículo 1º de la Constitución; a la obligación que pesa sobre el Estado de tutelar la preservación de la naturaleza, comprendida dentro del precepto que asegura a todas las personas el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación (art. 19 Nº 8); a la libertad para adquirir el dominio de toda clase de bienes que son susceptibles de apropiación (art. 19 Nº 23, inciso primero) y a la exigencia de que una ley de quórum calificado, y cuando lo exija el interés nacional, puede imponer condiciones o requisitos para la adquisición del dominio de algunos bienes (inciso segundo) como ocurre justamente con los recursos hidrobiológicos a que se refiere la Ley de Pesca, en razón de que su explotación excesiva puede poner en peligro su preservación; a lo dispuesto por el art. 19 Nº 21 de la Constitución, disposición que asegura a todas las personas el derecho a desarrollar cualquier actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional “respetando las normas legales que la regulen”, lo cual ha llevado a la Ley de Pesca a imponer ciertos límites a la actividad de transformación y comercialización de los recursos hidrobiológicos y, en especial, a los que se encuentran en veda con el objeto de lograr su conservación e impedir su sobre explotación” (STC ROL 4074-2017, Considerando tercero).

OCTAVO.- Que, el artículo 125 de la Ley N° 18.892, establece un procedimiento especial aplicable al caso de infracciones a la ley, que se ventilan ante los juzgados civiles con jurisdicción en las comunas donde aquellas se hubieren cometido o hubiesen tenido principio de ejecución. Para tal efecto, obliga a los funcionarios del Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura (SERNAPESCA) y al personal de la Armada y de Carabineros que sorprenda infracciones a las normas de la ley y sus reglamentos o de las medidas de administración pesquera adoptadas por la autoridad, a denunciarlas al juzgado y disponer la citación del infractor, con indicación de la ley o el reglamento infringido y el área del mar en que la transgresión se hubiere cometido, cuando corresponda.

En este mismo sentido, el mismo precepto legal, en su numeral 18, establece que *“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”.*

NOVENO.- Que, el numeral 18 del artículo 125 de la Ley N° 18.892, se incorporó mediante el proyecto modificatorio de la Ley de Pesca, vía indicación, sin mayor argumentación, según da cuenta la tramitación legislativa del proyecto en referencia (Biblioteca del Congreso Nacional (2010). Historia de la Ley N° 20.434, p. 158).



III. DEL PROCESO EN GENERAL Y LA SUPLETORIEDAD DEL CÓDIGO DE ENJUICIAMIENTO CIVIL EN EL PROCEDIMIENTO DEL ARTÍCULO 125 DE LA LEY 18.892

DÉCIMO.- Que, la Constitución al asegurar la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos, el derecho a defensa jurídica y el derecho al proceso previo legalmente tramitado vino a determinar que, prohibida la autotutela al institucionalizarse la convivencia pacífica, la heterocomposición mediante el proceso jurisdiccional pasará a ser un medio ordinario de resolución de conflictos.

UNDÉCIMO.- Que, el proceso se posicionará como el principal objeto de la función jurisdiccional, que pasará a ser de titularidad del poder estatal, y a la vez el proceso será un derecho, ya que, al estar prohibida la autotutela, el Estado debe garantizar medios eficaces y accesibles para la resolución pacífica de conflictos. De esa forma, el proceso cumplirá dicha función, que en el marco de un Estado de Derecho significará que de ordinario el proceso deberá concluir con una sentencia que se pronuncie sobre el fondo del conflicto, fundada en derecho, sobre la base de los hechos acreditados en el desarrollo de la contienda. De esta forma, el proceso judicial plantea un estadio superior al discurso jurídico, al tener que acotar una solución que, aunque plantea como idealmente alcanzable, significa un desafío al sentenciador, pues este siempre deberá ajustar su razonamiento, restringiendo su propia idea de justicia, a lo mandatado por la ley.

DUODÉCIMO.- Que, uno de los estándares de validez del proceso será el principio de legalidad procedimental: siendo la jurisdicción un poder estatal, es por esencia limitado, y a propósito de ello el proceso será válido en la medida que su sustanciación se desarrolle con el procedimiento que el legislador ha dispuesto. Ello en consonancia con la función de garantía de los derechos, su configuración como límite al poder y direccionamiento para su ejercicio (En este sentido, Ferrajoli, L. (2009). Democracia constitucional y derechos fundamentales. La rigidez de la Constitución y sus garantías. En L. Ferrajoli, J.J Moreso, y M. Atienza. La teoría del derecho en el paradigma constitucional. (2a ed.). Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo).

DECIMOTERCERO.- Que, de igual forma, en estos puntos el proceso no es un fin en sí mismo, sino que un medio de resolución de conflictos, y así una relación jurídico-procesal será por definición limitada en el tiempo, por lo que dure la tramitación del proceso, que implicará en sí, tiempo, atención y eventualmente afectación transitoria de derechos por la imposición de cargas, medidas cautelares, el transcurso de plazos, etc. Siendo transitoria la relación procesal, y siendo su finalidad resolver un conflicto, será anómalo que los procesos se eternicen, y por ello uno de los elementos del debido proceso es el derecho a ser juzgado sin dilaciones indebidas, lo cual tendrá diferentes significaciones según la materia, por ejemplo en el área penal o en el área civil, dependiendo de la entidad de la afectación de



derechos que el proceso significa y del tiempo razonablemente necesario para tramitarlo y resolverlo en función de su mérito y complejidad.

DECIMOCUARTO.- Que, la Corte Interamericana de Derechos Humanos no ha quedado fuera de este debate, a propósito del derecho a ser juzgado sin dilaciones indebidas, señalando a este respecto que *“que es el Estado, a través de sus autoridades judiciales, quien debe conducir el proceso. Al respecto, conforme la legislación procesal civil aplicable al presente caso, el juez tiene el deber de dirigir el procedimiento, manteniendo la igualdad de las partes en el proceso, vigilando que la tramitación de la causa procure la mayor economía procesal y evitando la paralización del proceso. Sin embargo, la Corte constata que han existido varios periodos de inactividad en el proceso civil que son enteramente atribuibles a las autoridades judiciales. Asimismo, existió una falta de debida diligencia por parte de las autoridades que no es cuantificable en una demora específica de tiempo, pero que sin duda contribuyó a la dilación en el procedimiento. La Corte advierte que los constantes recursos interpuestos por las partes del proceso pueden generar cierta confusión en su tramitación, no obstante, al ser el juez el director del proceso, debe asegurar la tramitación correcta de los mismo (...)”* (Corte IDH. Caso Mémoli Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de agosto de 2013. Serie C No. 265. Parágrafo 176). Cabe notar que, si bien ello está señalado respecto del proceso civil, el rol de director del proceso cobra mayor relevancia en procesos de interés público -como los de conservación de recursos hidrobiológicos de extracción regulada-, en los cuales entonces el impulso procesal no será de parte y los bienes jurídicos involucrados no serán disponibles por las partes.

DECIMOQUINTO.- Que, en ese orden, la diversidad de materias y tipos de conflictos derivados de las relaciones jurídicas determinan que el legislador esté dotado de una amplia capacidad regulatoria para configurar los procedimientos según las necesidades y caracteres de las diferentes áreas del sistema de fuentes (derechos de familia, del trabajo, civil, del consumidor, penal, etc.). Así, los procedimientos se estructurarán en base a los denominados principios informadores, de los cuales derivarán reglas específicas.

DECIMOSEXTO.- Que, el procedimiento civil, al referirse a derechos e intereses de derecho privado, de orden generalmente patrimonial, referidos a relaciones entre particulares y esencialmente disponibles mientras no se afecte el orden público, aparece regido por ciertos principios informadores afines a esa naturaleza. Uno de ellos es que el impulso procesal es de parte y no de oficio por el tribunal, de lo cual deriva que la carga de abogar por el curso progresivo y el avance de la tramitación del proceso es de las partes, estando vedado al tribunal impulsar procesos de oficio. En ese orden, no es infrecuente que los procesos se paraliquen sin concluir, entre otras razones, porque cesó la actividad de parte, en específico la del demandante, que es el interesado en la dictación de la sentencia que se pronuncie sobre su pretensión. Es del caso resaltar que siendo el proceso civil generalmente declarativo o constitutivo, más que las partes en su totalidad, el interesado en su



pronta conclusión es el demandante, para que se declare o acoja su pretensión, de lo cual deriva que en realidad la carga del impulso procesal es primariamente suya y no necesariamente de las otras partes (sin perjuicio de que el demandado también lo tenga por ejemplo, por una condena en costas del rechazo o en una acción reconvenzional).

IV. ACERCA DEL ABANDONO DE PROCEDIMIENTO Y LA JURISPRUDENCIA DE ESTE TRIBUNAL

DECIMOSÉPTIMO.- Que, este Tribunal no se ha pronunciado con anterioridad específicamente del precepto invocado en el caso concreto, esto es, respecto del abandono del procedimiento en relación a la aplicación del artículo 125 N° 18 de la Ley 18.892, sin embargo si se ha pronunciado respecto de la Institución del “abandono de procedimiento”, existiendo sentencias que acogen y rechazan las presentaciones, conforme a las siguientes consideraciones (acogen las STC Roles N°s 7400, 6879, 6469, 6167, 6166, 5822, 5152 y 5151. A su vez, la sentencia Rol N° 5986, rechazó por empate. Entre las que acogen, cabe mencionar la ROL N° 5151-2019, referida en esta parte a la parte final del inciso primero del artículo 429 del Código del Trabajo, se señaló que “(...) el precepto legal en cuestión impide al demandado la posibilidad de oponer el instituto regular del derecho procesal en general del abandono del procedimiento en el supuesto abstracto que corresponde al tribunal dar los impulsos correspondientes a fin de evitar la paralización del proceso y su prolongación indebida, decisión legislativa excepcional que demuestra en la práctica, que permite una paralización que puede ser abusiva y con consecuencias injustas para la parte demandada. De este modo, resulta evidente que la excepción introducida por el legislador en el artículo 429 respecto del abandono del procedimiento, al no impedir las dilaciones abusivas por las partes y el juzgamiento en plazos razonables a fin de dar certeza y seguridad jurídica, vulnera el principio constitucional de igualdad y no discriminación arbitraria y la esencia del derecho a una igual protección en el ejercicio de los derechos, consistente en establecer las garantías de un justo y racional procedimiento, permitiendo el abuso del derecho, todos ellos consagrados en los numerales 2 y 3 del artículo 19, así como en su numeral 26” (Considerando vigésimo).

“(...) si bien el legislador goza de discreción y de un amplio margen en la regulación de las relaciones sociales, debe cuidar que las restricciones al goce de los derechos puedan resultar de tales regulaciones encuentren regulación en el logro de fines constitucionalmente legítimos y sean -las mismas restricciones- proporcionales a los bienes que de ellas cabe esperar (STC Rol 1046, C. 22). En tal sentido, la restricción legal contenida en el artículo 429 del Código del Trabajo y que en esta oportunidad se cuestiona, no satisface este estándar, motivo por el cual forzoso resulta concluir que su aplicación al caso concreto resulta contraria a la Constitución y a la observancia de las garantías de la parte requerida” (Considerando vigésimo primero).



DECIMOCTAVO.- Por otra parte, esta misma Magistratura en la STC ROL N° 5986, a propósito de la aplicación del artículo 429 del Código del Trabajo, ha expresado que *“(...) la frase impugnada del artículo 429 del Código del Trabajo fue incorporada por la Ley N° 20.087, que sustituye el procedimiento Laboral contemplado en el libro V del Código del Trabajo, considerada esta situación desde el mensaje del Proyecto de Ley. En efecto, estableció dentro de los principios formativos del proceso el impulso procesal de oficio, respecto del cual señaló “el juez podrá decretar las pruebas que sean necesarias aun cuando no las hayan ofrecido las partes y rechazará aquellas que considere inconducentes. Adoptará, asimismo, las medidas tendientes a evitar la paralización del proceso o su prolongación indebida, no siendo aplicable en consecuencia la figura del abandono del procedimiento.*

Todo lo cual se basa en un diagnóstico realizado que concluye que “el funcionamiento actual de la judicatura laboral adolece de innúmeros defectos que implican lentitud en sus fallos, falta de protección a los derechos sustantivos consagrados en las reformas antedichas, lo que conlleva un abandono de las partes a la instancia jurisdiccional, ante la falta de capacidad de ésta de absorber en debida forma los requerimientos a que es llamada” (Historia de la Ley N° 20.087, Primer Informe Comisión del Trabajo, Cámara de Diputados, P. 42)” (Considerando 6°).

De igual forma, añade que *“(...) aunque el legislador tuvo motivos atendibles para impedir o prohibir el incidente de abandono del procedimiento en los juicios de cobranza laboral y previsional, la regla procesal consagrada en el artículo 429 del Código del Trabajo, la aplicación de la misma, al menos en la gestión judicial pendiente que origina estos autos constitucionales, ocasiona distorsiones que afectan derechos fundamentales a una de las partes, lo que hace que dicho precepto legal produzca efectos contrarios a la Carta Fundamental” (Considerando 25°).*

Cabe señalar que ninguna de dichas sentencias se refiere a reglas de procedimientos infraccionales, sino a cuestiones de relaciones laborales, es decir, de vínculos jurídicos entre particulares.

DECIMOSÉPTIMO.- Que, por su parte, la Excelentísima Corte Suprema ha destacado la trascendencia jurídica de esta institución procesal, al manifestar que el fundamento del abandono del procedimiento es *“impedir que el juicio se paralice en forma indefinida, con el daño consiguiente a los intereses de las partes y evita la inestabilidad de los derechos en especial la incertidumbre del derecho del demandado y la prolongación arbitraria del litigio, como consecuencia de una conducta negligente. Representa, por lo tanto, una sanción procesal para los litigantes que cesan en la prosecución del proceso omitiendo toda actividad y tiende a corregir la situación anómala que crea entre las partes la subsistencia de un juicio por largo tiempo paralizado” (Sentencia Corte Suprema. Rol N° 23.754-2014. C. 3).*

DECIMOCTAVO.- Que, por otra parte, existe jurisprudencia de larga data que se ha referido a la institución del abandono de procedimiento en el contexto de un procedimiento contravencional. En este sentido, la Ilustrísima Corte de



Apelaciones de Punta Arenas señaló que *“El abandono del procedimiento es una sanción establecida para los juicios civiles y cuyo basamento subjetivo dice relación con el hecho que el abandono que las partes pueden hacer de un proceso es demostración de sus voluntades de dejarlo que se extinga sin que llegue a dictarse la sentencia que le ponga fin. Pero ello no puede ocurrir en procesos destinados a investigar y sancionar la comisión de faltas y contravenciones, en los que hay, además, envueltos intereses superiores de la nación. Tal como ocurre con los procedimientos establecidos en la Ley 18.892 (texto refundido en D.S. 430, D.O. 21 de enero 1992) sobre pesca y acuicultura en cuanto buscan sancionar la comisión de hechos en ella establecidos (...)”* (Sentencia Corte de Apelaciones de Punta Arenas. Rol 7.212-1993). Es decir, no debe perderse de vista que, en materias contravencionales, y sobre todo en las referidas a pesca y acuicultura, existen intereses públicos involucrados, a diferencia de los procesos civiles entre particulares, en los cuales se ventilan intereses de tipo privado y eminentemente disponibles.

DECIMONOVENO.- Que, resulta imposible a esta Magistratura desconocer el carácter especial del procedimiento contravencional de la contienda que da origen a la presentación del requirente. Es por ello que lo resuelto a propósito de la aplicación del artículo 429 del Código del Trabajo, no resulta aplicable al caso concreto, pues nos encontramos ante un proceso con características diferentes, en el cual se ventilan otro tipo de intereses, de eminente carácter público.

V. ACERCA DE LAS POTESTADES ADMINISTRATIVAS Y LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES

VIGÉSIMO.- Que, el Derecho Administrativo postula que, en defecto de regulaciones expresas que circunscriban la extensión de la potestad sancionadora de la Administración, la aplicación de las medidas correctivas dirigidas a reprimir contravenciones administrativas, debe sujetarse a los principios garantistas clásicos del Derecho Penal, si bien esta admite matices, en función de las características inherentes a dicha potestad. El tema ha sido objeto de vasto análisis en la jurisprudencia de este Tribunal, desde la última década del siglo pasado (Roles N°s 244, c. 9°; 479, c.8°; 480, c. 5°; 725, c. 12°; 1.518, cc. 6° y 24°; 2.264, c. 33°; 2.682, c. 7° y 2.784, cc. 11° y 12°, entre otros), así como de la Contraloría General de la República (dictámenes N°s 34.644/78; 36.415/79 y 32.076/96, entre muchos otros).

VIGÉSIMO PRIMERO.- Que, el procedimiento administrativo sancionador debe cumplir dos tipos de garantías: las sustantivas, inherentes al ius puniendi del Estado, que se enfatizan en los pronunciamientos citados, y las vinculadas estrictamente al debido proceso. En este sentido, esta Magistratura Constitucional ha manifestado que el legislador debe permitir que quienes puedan ser afectados por dichas sanciones, puedan defenderse de los cargos que les formule la autoridad, pudiendo rendir prueba, impugnar la sanción, etc. (STC Roles N°s



376/2003, 388/2003, 389/2003, 473/2006, 725/2008, 792/2007, 1413/2010, 1518/2010, 2381/2013).

VIGÉSIMO SEGUNDO.- En el caso concreto, el procedimiento se inicia con una fiscalización y posterior denuncia de SERNAPESCA, para posteriormente, por motivos de garantía del derecho a defensa, ser conocido y resuelto por un tribunal con competencia en lo civil, lo cual no resta el carácter sancionatorio al procedimiento.

VIGÉSIMO TERCERO.- Que, debe tenerse presente que este Tribunal Constitucional debe cumplir con el mandato dispuesto en la Constitución Política de la República, sobre la base del principio de juridicidad, competencia y, ante todo, en la custodia de los elementos que conforman el debido proceso y, por ende, a través de una interpretación extensiva no puede aplicar preceptos que contradigan frontalmente dichos principios.

VI. EL ABANDONO DE PROCEDIMIENTO EN DERECHO PROCESAL CIVIL.

VIGÉSIMO CUARTO.- Que, el hecho de que en materias civiles el impulso procesal de partes sea en realidad, prima facie y por regla general, impulso procesal del actor, se ve confirmado en el instituto que nuestro derecho denomina "abandono de procedimiento", mediante el cual en nuestro derecho procesal civil se establece una carga para el demandante, consistente en realizar actividad procesal útil para el curso progresivo de los autos, sin lo cual, tras 6 meses, las demás partes ven nacer su facultad de pedir el término del proceso sin que avance ni se dicte sentencia definitiva, mediante la declaración de abandono.

VIGÉSIMO QUINTO.- Que, el abandono de procedimiento aparece así ligado a una característica esencial del proceso civil: la disponibilidad y el carácter privado de los intereses en conflicto, que son disponibles y de titularidad de las partes, que determinarán libremente si los reclaman y cuando lo hacen, en el marco de la reglamentación de su extinción y de sus cargas procesales asociadas, cuestión que también ocurre con el abandono de procedimiento, que puede ser objeto de renuncia, sea expresa o tácita.

VIGÉSIMO SEXTO.- Que, el abandono de procedimiento cumple una función que es indisociable del impulso procesal de parte, pues si iniciado el proceso el actor no le da curso progresivo, el mismo se paraliza pero las consecuencias del inicio de la relación procesal siguen vigente, transformando en eternas y permanentes las consecuencias derivadas una relación jurídica de tipo procesal que por definición es temporal, lo cual es doblemente relevante por su aptitud de eternizar afectaciones a derechos (manifestadas por ejemplo, a través de medidas cautelares, además de la incerteza jurídica acerca de los derechos y obligaciones objeto del proceso). Es por ello que tras la inactividad y la consecuente paralización



surge el derecho del afectado de pedir que se declare terminado el proceso, sin un pronunciamiento sobre el fondo, pues de no ser así, todo demandante podría eternizar la relación jurídico procesal a su voluntad en perjuicio del otro justiciable, siendo más rentable presionarlo así para que se allane en lugar de hacer avanzar el proceso bajo el riesgo de una sentencia adversa.

VIGÉSIMO SÉPTIMO.- Por otra parte, debe tenerse presente que al amparo del artículo 87 de la Constitución de 1925, los tribunales chilenos proclamaban bajo su vigencia el no tener competencia en materia contencioso-administrativa, hecho que dejó en la indefensión a ciudadanos en la materia, lo cual fue enmendado por la Constitución de 1980, al dotarlos de competencia, a partir de sus artículos 38 y 76, mas ni la ley ni la misma Constitución establecieron ni tribunales especializados en la materia ni reclamo ni procedimientos generales al respecto. La solución resultante ha sido a lo largo de 30 años un panorama del contencioso administrativo que es inorgánico e inarmónico: durante décadas las acciones de protección de derechos fundamentales y de nulidad de derecho público han sido utilizadas como un sucedáneo imperfecto a falta de un contencioso administrativo general debidamente configurado, además de lo cual cada ley especial que se dicta en referencia a atribuciones de órganos de la administración suele contemplar un reclamo especial, que a falta de juzgados contencioso administrativos suele ser de competencia de la justicia ordinaria, a veces tribunales de letras y a veces cortes, a veces con procedimientos especiales, a veces en juicio sumario, a veces en juicio ordinario y a veces con normas especiales y remisiones expresas y parciales al derecho procesal civil. El resultado es intimidante: un régimen de contencioso administrativo (derecho público) entregado a tribunales civiles (de derecho privado y no especializados en derecho administrativo), sin un procedimiento idóneo y remitido a la tramitación de procesos civiles, que tienen procedimientos informadores que obedecen a otros caracteres.

VIGÉSIMO OCTAVO.- Cabe mencionar que la relación jurídica de derecho público existente entre la administración y el ciudadano es por esencia desigual en algunos aspectos, pues uno de sus elementos es de sumisión, y los actos administrativos están dotados de imperio y ejecutividad respecto del ciudadano, en aras de un interés que no es privado: la satisfacción de las necesidades públicas de forma regular y continua y la ejecución de la ley para asegurar su vigencia, con caracteres de generalidad y abstracción, todos elementos de interés público que son parte de la función administrativa y que en el caso concreto se refieren a la conservación de recursos hidrobiológicos sobre explotados y sujetos a regulaciones especiales y cuotas para su extracción.

VIGÉSIMO NOVENO.- Que, de tal forma, en procedimientos relativos a cuestiones de interés público el impulso procesal no será de parte, pues el interés involucrado en el conflicto no es privado ni menos disponible por una persona individual, sino que es carácter público, de una titularidad que evidentemente no es



individual, lo que en un Estado democrático significa que es de la comunidad, representada en las instituciones públicas. Así, a contrario sensu, si el impulso procesal no es de parte y el proceso no es disponible, no habrá abandono del procedimiento, cuestión que resultaría impropia.

TRIGÉSIMO.- Que, la legislación procesal es coherente en términos de excluir o limitar considerablemente el abandono de procedimiento respecto de procesos en los cuales está comprometida la fe pública, el interés público o cuestiones de orden público e irrenunciables, como ocurre en materias concursales, penales de acción pública, de cobranza de cotizaciones previsionales, entre otras.

TRIGÉSIMO PRIMERO.- Que, en este sentido cabe señalar que no se contempla en texto alguno el derecho humano al abandono del procedimiento, pues no es sinónimo del derecho a ser juzgado sin dilaciones indebidas. En efecto el derecho a ser juzgado sin dilaciones indebidas es el derecho integrante del principio del debido proceso, y el abandono de procedimiento es una de sus garantías posibles, la cual no será universal ni menos ni remotamente podría ser la única.

Así, el abandono de procedimiento no es uno de aquellos elementos del debido proceso que podrían ser calificables como transversales y presentes en todo tipo de procedimientos, como sí lo son, por ejemplo, el derecho a ser emplazado, el derecho al conocimiento oportuno de la acción o imputación y el derecho a un plazo razonable para preparar la defensa, siendo la concurrencia del abandono del procedimiento parte de aquello que el legislador puede disponer en el marco de la amplia reserva de legalidad procedimental, ya que refiriéndose a procesos disponibles por las partes, y a intereses de tipo privado es sólo una de todas las posibles garantías del derecho a ser juzgado en un plazo razonable, debiendo tenerse presente que las mismas deben avenirse y ser coherentes con la naturaleza, materia y caracteres del procedimiento específico.

VII. ACERCA DE LOS INTERESES INVOLUCRADOS EN EL CASO CONCRETO Y LA JUSTIFICACIÓN DE LA PRECEPTIVA CUESTIONADA

TRIGÉSIMO SEGUNDO.- Que, en ese sentido, cobra especial relevancia que en el caso sub lite se está en presencia de un procedimiento especial de naturaleza contravencional, por infracción a la Ley General de Pesca y Acuicultura, en referencia a la extracción ilegal del molusco loco, un recurso hidrobiológico que es público y notorio se encuentra hace décadas sometido a un régimen de extracción limitado y sometido a autorizaciones, vedas y cuotas, atendida su sobreexplotación y riesgo de extinción. En ese sentido, debe tenerse presente que la conservación del mismo no persigue solamente finalidades económicas –su extracción ilegal es una actividad económica ilegítima al no cumplir la regulación- sino también ambientales, en el marco del delicado equilibrio de los ecosistemas costeros de nuestro país, cuestión que se encuentra amparada por la protección del medio ambiente que la



Carta Fundamental recoge en los numerales 8° y 24° de su artículo 19, además de ser una regulación de actividades económicas extractivas, en el marco de la reserva de regulación económica del numeral 21° del mismo artículo.

TRIGÉSIMO TERCERO.- Que, a este respecto, la Ley General de Pesca y Acuicultura tiene en las definiciones básicas de su artículo 2° la “conservación” de las especies a extraer, entendida como el *“uso presente y futuro, racional, eficaz y eficiente de los recursos naturales y su ambiente”*, lo cual debe ser entendido en el marco de lo dispuesto por la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, que es su artículo 2° recoge como norma el concepto de desarrollo sustentable, entendido como *“el proceso de mejoramiento sostenido y equitativo de la calidad de vida de las personas, fundado en medidas apropiadas de conservación y protección del medio ambiente, de manera de no comprometer las expectativas de las generaciones futuras”*, lo cual es plenamente pertinente a propósito de la sanción de la extracción ilegal de especies sobreexplotadas.

TRIGÉSIMO CUARTO.- Que, dichas normas no son sino concreción y desarrollo legislativo de lo dispuesto por la Constitución en el artículo 19, a propósito del deber de proteger el medio ambiente consagrado en las normas ya aludidas, sea a propósito de los límites del derecho de propiedad o bien a propósito del derecho a un medio ambiente libre de contaminación. En este sentido, el medio ambiente definido como *“el sistema global constituido por elementos naturales y artificiales de naturaleza física, química o biológica, socioculturales y sus interacciones, en permanente modificación por la acción humana o natural y que rige y condiciona la existencia y desarrollo de la vida en sus múltiples manifestaciones”* (art. 2 de la citada Ley N° 20.300) no puede ser comprendido como un objeto singular y de interés privado, sino que es eminentemente comunitario o colectivo, además de ser su protección un interés constitucional y un deber para el Estado.

TRIGÉSIMO QUINTO.- Así, la actividad administrativa sancionatoria por infracciones a la legislación sectorial, consistentes en la extracción ilegal de recursos sobreexplotados reviste caracteres de interés público, a lo que debe agregarse que en un afán eminentemente garantista, en materia pesquera estos poderes se ejercen previa denuncia y por los tribunales ordinarios de justicia, mas no directamente por la propia administración, de acuerdo a lo que dispone el artículo 124 de la Ley General de Pesca y Acuicultura. Es en ese marco, que nos encontramos en un procedimiento contencioso, administrativo y contravencional seguido ante los tribunales de letras en lo civil, con aplicación de normas especiales y a la vez aplicación parcial de derecho procesal civil, tanto orgánico como funcional. Así, 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.

TRIGÉSIMO SEXTO.- Que, por otra parte, se observa que en el procedimiento en cuestión en el artículo 125 de la Ley General de pesca y



acuicultura, es posible verificar que no existe norma de secreto, que contempla etapa de discusión y prueba, con una tramitación simplificada respecto de los procedimientos de general aplicación, además de etapa recursiva con amplio objeto de control y atribuciones de oficio, contando con todos los elementos del racional y justo procedimiento. A su vez, dicho artículo tiene remisión expresa, en carácter de normas supletorias, a las reglas de los libros I y II del Código de Procedimiento Civil, es decir, a las disposiciones comunes a todo procedimiento y al juicio civil ordinario, resultando esta última parcial al excluir las relativas al abandono del procedimiento, desistimiento de la demanda y *“lo que resulte contrario a la naturaleza contravencional de este procedimiento”*, reconociendo que los principios informadores que lo rigen no son exactamente los mismos de un proceso civil declarativo o constitutivo, de aquellos que se refieren a litigios de intereses privados disponibles.

TRIGÉSIMO SÉPTIMO.- Que, si se acogiese la inaplicabilidad planteada y se omitiera la norma impugnada, aparecería en principio procedente el abandono del procedimiento, en términos formales, al omitirse la norma expresa que lo prohíbe. Pero si se observa con atención, a pesar de una eventual declaración de inaplicabilidad, la naturaleza contravencional y no civil del contenido del proceso especial que constituye la gestión pendiente subsiste, además es reconocida expresamente y no cambia sin dicha remisión al Código de Procedimiento Civil, pues con o sin ella y con o sin la preceptiva cuestionada sigue siendo un procedimiento contravencional y sancionatorio por infracción a deberes y prohibiciones establecidos leyes de interés público, de lo cual deriva que la exclusión del abandono del procedimiento podría ser perfectamente colegida a partir de sus caracteres contravencionales sin necesidad de norma que lo diga expresamente, por no ser renunciables ni disponibles los intereses que determinaron la apertura del proceso.

VIII. ACERCA DEL DERECHO A SER JUZGADO SIN DILACIONES INDEBIDAS EN REFERENCIA AL CASO CONCRETO

TRIGÉSIMO OCTAVO.- Que, no debe olvidarse, en lo relativo al derecho a ser juzgado sin dilaciones indebidas, que es una garantía del debido proceso de aquellas que cobran especial relevancia y mayor intensidad en lo relativo al proceso penal, por contener las mayores afectaciones de derechos que el sistema procesal conozca (prisión preventiva, arraigo, suspensión de derechos políticos, entre otras).

También es cierto que es un elemento del debido proceso en los otros órdenes del sistema procesal, más la intensidad del mismo y lo que se entienda por plazo razonable no es susceptible de ser fijado en días y meses, dependiendo la evaluación del caso concreto, del procedimiento, de la materia y del mérito del proceso, sin perjuicio de la actividad procesal de las propias partes y de los motivos que se invoquen para develar las causas de la demora. En efecto, este derecho se encuentra recogido en los tratados internacionales de derechos humanos, que lo predicen



justamente respecto del privado de libertad, realizando que su principal función e intensidad se refiere al proceso penal.

Así, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone en su artículo 9.3 que *“toda persona detenida tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable, para después señalar de manera general en su artículo 14.3 el Derecho de la persona a ser juzgada sin dilaciones indebidas”*. Similar técnica adoptará la Convención Americana de Derechos Humanos, que en su artículo 7.5 señalará que *“Toda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales, y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso”* para después establecer en su artículo 8.1 que *“Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”*.

TRIGÉSIMO NOVENO.- Por otra parte, para determinar si dicho derecho fundamental ha sido vulnerado, debe ponderarse la entidad de la afectación de derechos que implica el proceso respectivo y la justificación de la misma por el plazo que duró, siendo indiciario de su vulneración el transformarse desde un estado transitorio y breve a uno largo y cuasi permanente. Así, por ejemplo, en un caso penal será un factor clave la duración de prisión preventiva o un arresto domiciliario ponderada con la pena asignada a la imputación, o bien en un juicio civil, el tiempo que una persona estuvo impedida de disponer de su patrimonio por causa de medidas cautelares, en función de los caracteres del procedimiento y su duración habitual.

Si se observa el caso sub lite, no hay medidas de dichos tipos que signifiquen afectación de derechos fundamentales, con lo cual es claro que el presente proceso no parte del estándar de consecuencias lesivas propia de la vulneración del derecho a ser juzgado sin dilaciones indebidas. En este caso, la única medida que se ha concretado es el comiso de los balbos locos ilegalmente extraídos, y a su respecto solo podría plantearse afectación del derecho del requirente si posteriormente acreditara que no hubo extracción ilegal y fuese absuelto. No hay medidas privativas de libertad ni afectación del patrimonio que se invoque por el requirente, y la eventual sustitución de la multa por apremios de libertad personal que contempla la ley no ha sido impugnada en esta sede.

CUADRAGÉSIMO.- Que, si todo lo expuesto fuera errado y en la gestión invocada el impulso procesal fuese exclusivo y privativo del SERNAPESCA, no debe olvidarse que estando en presencia de actividad sancionadora en el marco de las funciones de órganos administrativos en la ejecución de ley, las potestades sancionatorias que se busca concretar mediante la denuncia no son eternas y pueden sufrir el “decaimiento”, figura que ha sido declarada y desarrollada por la



jurisprudencia de la Tercera Sala de la Corte Suprema en otros órdenes del derecho sancionatorio, y que el requirente podría perfectamente plantear respecto de la denuncia y de la responsabilidad que se persigue, en la medida que la notificación de una sentencia, que debía ser verificada, en ese hipotético caso, a requerimiento de parte del denunciante -órgano de la Administración- demoró más de 6 meses. Cabe mencionar que el actuar o el procedimiento de la administración decae cuando desaparecen los presupuestos de hecho y/o de derecho que movieron a la Administración a emitirlo o porque se hace inutilizable, cuestión que el requirente no está impedido de plantear y discutir, tanto por vías recursivas como incidentales.

CUADRAGÉSIMO PRIMERO.- La Excm. Corte Suprema, en sentencia Rol N° 7554-2015, ha definido el decaimiento como *“la extinción de un acto administrativo, provocada por circunstancias sobrevinientes de hecho o de derecho, que afectan su contenido jurídico, tornándolo inútil o abiertamente ilegítimo”*. Dicho concepto, desde la dictación de las sentencias de la Corte Suprema roles 7284-09, 28 de enero de 2010; 7502-09, 28 de enero de 2010; 4923- 10, 16 de septiembre de 2010; 4922-10, 15 de septiembre de 2010; 5228-10, 20 de octubre de 2010, permite constatar *una invariable línea jurisprudencial en torno a recoger la figura del decaimiento, más aún en materias sancionatorias*.

CUADRAGÉSIMO SEGUNDO.- Así, la aplicación del decaimiento del procedimiento administrativo sancionador, se instaura a través de la jurisprudencia de la Corte Suprema, como una verdadera sanción hacia los órganos de la administración del Estado, que incurrieran en un actuar dilatorio y excesivo, y que muchas veces no tenían una justificación, sobre todo en materia sancionatoria.

CUADRAGÉSIMO TERCERO.- El decaimiento es uno de los modos de extinguir los efectos del acto o del procedimiento administrativo, y se desencadena a causa de lo que se denomina *“circunstancia sobreviniente”*, que **debe cumplir los siguientes requisitos:**

a.- Tener un carácter factual, es decir, uno o más hechos, cuya significación o consecuencias que se afecte la existencia del presupuesto de hecho que habilita para la dictación del acto administrativo o la continuación del procedimiento.

b.- Que el objeto sobre el cual han de recaer los efectos del acto administrativo, se vea afectado.

c.- Debe tener un carácter jurídico, ya sea derogando o modificando sustantivamente el efecto final del acto administrativo.

CUADRAGÉSIMO CUARTO.- En la jurisprudencia chilena, la *“circunstancia sobreviniente”* más habitual es **la dilación excesiva en cuanto a los plazos de que dispone la administración, para evacuar resoluciones y así dar curso y resolver un procedimiento administrativo, en una dilación que puede ser injustificada, falta de diligencia o irracional, cuestión que puede ser discutida en la gestión pendiente ante los órganos jurisdiccionales que conocen o conocerán**



de ella, si es que el denunciante tenía deberes de impulso procesal posteriores a su denuncia.

CUADRAGÉSIMO QUINTO.- Que, en este contexto la Excelentísima Corte Suprema ha resuelto que *“(...) el decaimiento del procedimiento administrativo sancionador, esto es, su extinción y pérdida de eficacia, no es sino el efecto jurídico provocado por su dilación indebida e injustificada, en abierta vulneración a diversos principios del derecho administrativo obligatorios para la Administración, los que además tienen consagración legislativa, tales como los principios de eficiencia, eficacia y celeridad que se relacionan con la oportunidad en que se realizan las actuaciones administrativas.*

Asimismo, se ha señalado que en la búsqueda de un criterio rector para dar por establecido el decaimiento del procedimiento administrativo por el transcurso del tiempo, habrá de estarse a los plazos que el Derecho Administrativo contempla para situaciones que puedan asimilarse. En este sentido, se ha acudido a lo dispuesto en el artículo 53 inciso primero de la Ley N° 19.880, precepto que fija a la Administración un plazo de dos años para invalidar sus actos administrativos por razones de legalidad. De manera que constatando en un procedimiento administrativo una inactividad que alcance el término de dos años, se produce su decaimiento y la extinción del acto administrativo sancionador” (Sentencia Excelentísima Corte Suprema. Rol N° 28.400-2015. Considerando sexto. Caratulado: SOC. CONFERENCIAS DE SAN VICENTE DE PAUL DE SENORAS /SECRETARIA REGIONAL MINISTERIAL DE SALUD REGION METROPOLITANA FISCO)

CUADRAGÉSIMO SEXTO.- Que, cabe tener presente que en materia sancionatoria, es una doctrina uniforme de las Cortes, del Tribunal Constitucional y de la Contraloría General de la República la existencia de un concepto unitario del ius puniendi estatal, entendido como derecho sancionatorio, con vertiente penal, infraccional, administrativa y disciplinaria, frente al cual existen garantías del ciudadano, que emanan de los artículos 6, 7 y 19, numeral 3° de la Constitución Política de la República, en lo relativo a la garantía de legalidad del juzgamiento, el racional y justo procedimiento e investigación, el derecho a defensa y a la tutela judicial efectiva, además del principio de legalidad y la necesidad de certeza jurídica, sin perjuicio del conjunto de garantías contenidas en el artículo 8° del Pacto de San José de Costa Rica o Convención Americana de Derechos Humanos, todas garantías que hasta hace décadas se concebían en función del orden penal, pero que hoy se aplican y extienden en los otros órdenes normativos aludidos, matizadas y moldeada en función de las peculiaridades de cada uno de dichos órdenes del sistema jurídico.

CUADRAGÉSIMO SÉPTIMO.- Que, dentro de dicho conjunto normativo se encuentra el ya aludido derecho a ser juzgado en un plazo razonable y sin dilaciones indebidas, garantía contenida dentro del derecho al racional y justo procedimiento establecido en la Constitución y contemplada expresamente



en el artículo 8 del Pacto de San José de Costa Rica. El decaimiento tiene uno de sus fundamentos en este derecho extendido a la relación entre administración y ciudadano y en este caso, entre un órgano estatal que ejerce potestades disciplinarias y un investigado, buscando resolver un genuino problema de política pública en la Administración: lo intolerable que resulta para un administrado estar sujeto indefinidamente en el tiempo a la ausencia de resolución de un procedimiento administrativo que le puede imponer un acto de gravamen como la sanción.

CUADRAGÉSIMO OCTAVO.- Dicho lo anterior cabe razonar que estamos en presencia de un procedimiento que tiene naturaleza contravencional, con elementos de derecho administrativo y que tiene por finalidad concluir con una resolución sancionatoria, en el que además concurren elementos de actividad judicial, en los cuales queda excluido el abandono del procedimiento del Código de Procedimiento Civil, por lo cual el decaimiento de sus elementos administrativos podría ser la garantía que resta frente a una eventual dilación indebida, lo cual podrá ser ponderado y evaluado por el tribunal de la gestión.

CUADRAGÉSIMO NOVENO.- Que, en este orden la Excelentísima Corte Suprema ha resuelto, en otra área con regulación especial, que *“en la búsqueda de un criterio rector para dar por establecido el decaimiento del procedimiento administrativo por el transcurso del tiempo, habrá de estarse a los plazos que el derecho administrativo contempla para situaciones que puedan asimilarse. Si de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 53 inciso primero de la Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos, el plazo que tiene la Administración para invalidar sus actos administrativos es de dos años, resulta lógico sostener que el abandono del procedimiento administrativo sancionador por parte de la Administración, al no establecer la responsabilidad infraccional de una empresa sujeta a su fiscalización durante dos años contados desde el momento de hallarse en condiciones de emitir un pronunciamiento decisorio, produce el decaimiento del procedimiento administrativo y la extinción del acto administrativo sancionatorio, perdiendo por lo tanto su eficacia”* (Sentencia Excelentísima Corte Suprema. Rol N° 5228-2010. Considerando séptimo. Caratulado: COMPAÑIA ELECTRICA DE LITORAL S.A., CON SUPERINTENDENCIA DE ELECTRICIDAD Y COMBUSTIBLES). En este sentido, perfectamente podría plantearse similar cuestión en función de los plazos establecidos en otras legislaciones sectoriales.

QUINCUAGÉSIMO.- Que así, la exclusión del instituto del abandono de procedimiento no deja al requirente en la indefensión frente a una posible vulneración del derecho a ser juzgado en un plazo razonable, pudiendo pedir perfectamente la declaración de decaimiento del ejercicio de potestades sancionatorias en la gestión pendiente invocada.

IX. REFLEXIONES FINALES



QUINCUAGÉSIMO PRIMERO.- Que, por otra parte, en el requerimiento no se explica como la exclusión del abandono de procedimiento un proceso sancionatorio de multas por extracción ilegal de recursos naturales podría llegar a configurar una vulneración al derecho a la vida y la integridad física en su vertiente de prohibir la aplicación de todo apremio ilegítimo.

QUINCUAGÉSIMO SEGUNDO.- Que por todo lo expuesto, el requerimiento debe ser 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. OFÍCIESE.
- II. **ÁLCESE LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA EN AUTOS.** OFÍCIESE.
- III. QUE NO SE CONDENA EN COSTAS A LA PARTE REQUIRENTE POR ESTIMARSE QUE TUVOMOTIVO PLAUSIBLE PARA LITIGAR

DISIDENCIA

Acordada con el voto en contra de la Ministra señora MARÍA LUISA BRAHM BARRIL (Presidenta) y los Ministros señores IVÁN ARÓSTICA MALDONADO, CRISTIÁN LETELIER AGUILAR y MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, quienes estuvieron por acoger el requerimiento, por las siguientes razones:

1°. Que, el requerimiento de inaplicabilidad impugna el artículo 125, numeral 18) de la Ley N°18.892, en particular la interpretación que el Tercer Juzgado de Letras de Copiapó ha dado a la norma objetada, rechazando la solicitud de abandono del procedimiento, por la exclusión de dicha institución de las normas supletorias que se aplican a los procesos por infracciones a la Ley N°18.892, decisión que podría ser confirmada por la Corte de Apelaciones de Copiapó, atendido a que este Tribunal de Alzada debe pronunciarse sobre la materia. Por tales motivos, la requirente considera que el precepto legal censurado vulnera las garantías constitucionales de los numerales 1° y 2° del artículo 19 de la Carta Fundamental;

2°. Que, el contexto de esta controversia constitucional tiene su origen en un procedimiento administrativo sancionador, el cual surge, específicamente, de una



denuncia realizada por SERNAPESCA por infracción a la Ley N°18.892, fundada en una fiscalización realizada a don Álvaro Aguirre Arredondo “encontrándose en su poder tres bolsas que contenía locos o Cocholepas Concholepas, totalizando 50 unidades” (fs. 64 vta).

Tal conducta constituye una infracción al artículo 119 de la Ley N°18.892, que sanciona con multa de 30 a 300 unidades tributarias mensuales (entre otras) *“el transporte, posesión, tenencia, almacenamiento y comercialización de especies hidrobiológicas bajo la talla mínima establecida y recursos hidrobiológicos vedados, o extraídos con violación al artículo 3°, letra c), o a la cuota establecida en virtud del régimen artesanal de extracción, y los productos derivados de estos”*.

Huelga decir que el recurso hidrobiológico Loco o Concholepas Concholepas, fue decretado en veda entre el 1 de febrero y el 30 de junio de cada año calendario, en virtud del Decreto Exento N°409, año 2003 del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, junto con el Decreto Exento N°820 del mismo Ministerio, que estableció la veda extractiva del recurso loco entre el 1 de enero de 2018 y el 31 de diciembre de 2022.

El Tercer Juzgado de Letras de Copiapó que conoció de la denuncia descrita, consideró que los hechos denunciados configuran la hipótesis de tenencia del recurso hidrobiológico loco de la infracción del artículo 119 de la mencionada ley, condenando al infractor a la multa de 30 unidades tributarias mensuales y, en el caso que no tuviere bienes para satisfacerla, a sufrir, por vía de sustitución y apremio, un día de reclusión por cada UTM a que haya sido condenado, sin que pueda exceder de seis meses;

3°. Que, el Tercer Juzgado de Letras de Copiapó con fecha 23 de abril de 2019 procedió al archivo de la causa que impuso la sanción en atención al lapso de tiempo que llevaba paralizado estos los autos. Posteriormente, el 7 de agosto del mismo año se solicita el desarchivo de la causa y recién en ese momento se procede a la notificación de la sentencia al condenado, la que se realiza el 18 de octubre de 2019 (fs. 70).

El infractor solicita al tribunal que se declare el abandono del procedimiento, petición que es desestimada, fundada en la norma jurídica objetada en estos autos constitucionales, al excluir expresamente la aplicación del abandono del procedimiento a las causas en que se persiguen infracciones en contra de la Ley N°18.892. Siendo esta resolución apelada por la denunciada y constituyendo la gestión judicial pendiente de estos autos constitucionales, radicada ante la Corte de Apelaciones de Copiapó bajo el Rol N ° 571-2019;

4°. Que, por ende, el conflicto constitucional traído a esta Magistratura, dice relación con los efectos que generaría la aplicación del precepto legal censurado, que impediría la declaración de abandono del procedimiento, pese a la inactividad de las partes durante un tiempo determinado. En tal caso, tendría lugar el pago de la



multa al infractor, y en caso de no poder dar cumplimiento a ella, procedería la privación de la libertad personal como medida de apremio;

5º. Que, la Ley N°18.892 de “Ley de Pesca y Acuicultura” prohíbe capturar, extraer, poseer, propagar, tener, almacenar, transformar, trasportar y comercializar recursos hidrobiológicos con infracción de las normas de la ley y reglamentos o medidas de administración pesquera adoptadas por la autoridad. Dentro de las sanciones a las infracciones, se pueden adoptar alguna (s) de las siguientes medidas: multas, suspensión o caducidad del título de capitán o patrón, clausura de los establecimientos comerciales o industriales, comiso de las artes y aparejos de pesca con que se hubiere cometido la infracción y de los medios de transporte y, comiso de las especies hidrobiológicas o de los productos derivados de estas.

Las infracciones a la ley N°18.892 corresponderá que las conozcan los jueces civiles con competencia en las comunas donde se hubiere cometido o donde hubiesen tenido principio de ejecución el hecho reprochado.

El procedimiento que se aplica está regulado en el artículo 125 de dicha ley, en su último numeral -corresponde al precepto legal reprochado- expresa que en lo no mencionado en los numerales anteriores, se aplicarán supletoriamente las normas de los Libros I y II del CPC, salvo las relativas al abandono del procedimiento, entre otras;

6º. Que, de los aspectos señalados previamente del caso concreto, es posible advertir que en virtud de la facultad fiscalizadora del Sernapesca, don Álvaro Aguirre Arredondo fue fiscalizado y denunciado por la tenencia de un recurso hidrobiológico sujeto a veda, que en este caso corresponde al molusco llamado loco, el que compró para consumo personal y no para venta alguna (fs. 4). Posteriormente, en sede judicial se le sancionó por infringir el artículo 119 de la Ley General de Pesca y Acuicultura con una multa de 30 UTM, aplicándose por los tribunales el mínimo dentro del espectro posible. Frente a la inactividad de las partes se alegó por la condenada el abandono del procedimiento, lo que el tribunal rechazó en atención a la norma objetada;

7º. Que, la institución del abandono del procedimiento constituye una de las formas anormales de terminar un juicio y, está consagrada en el Código de Procedimiento Civil (en adelante CPC), específicamente en el título XVI, en los artículos 152 y siguientes, del Libro I relativo a “Disposiciones comunes a todo procedimiento”. Junto con ello, tiene como fundamento la seguridad jurídica pues *“tiende a corregir la situación anómala que crea entre los litigantes la subsistencia de un juicio largo tiempo paralizado.”* (Mensaje del CPC, año 1893).

Se ha entendido por abandono del procedimiento *“cuando todas las partes que figuran en el juicio han cesado en su prosecución durante seis meses, contados desde la fecha de la última resolución recaída en alguna gestión útil para dar curso progresivo a los autos”* (artículo 152 CPC).



En doctrina se entiende que el abandono del procedimiento consiste en que las partes, intervinientes en el proceso, omiten realizar diligencias durante cierto tiempo. Es una sanción al litigante negligente porque con su pasividad en el proceso quebranta la certeza jurídica al no ejercer el denominado “impulso procesal” y, como efectos tiene “extinguir la relación procesal que existió, como si ella no hubiese jamás tenido lugar y, por ende, han de desaparecer todas las actuaciones producidas [...]” (Domínguez Águila, Ramón “Comentarios de Jurisprudencia: Abandono de procedimiento. Efectos. Embargo.” en Revista de Derecho Universidad de Concepción N°193 año LXI [en-jun 1993] p.172).

Resulta útil, agregar que, si bien el abandono del procedimiento se encuentra contemplado en el CPC, es aplicado supletoriamente a numerosos procedimientos;

8°. Que, en un principio, la Ley General de Pesca y Acuicultura no contenía esta institución dentro de su articulado. Así, el precepto legal impugnado fue incorporado el año 2010 por la Ley N°20.434, que “Modifica la Ley General de Pesca y Acuicultura en Materia de Acuicultura”, a través de indicación del ejecutivo, sin tener mayor argumentación durante la tramitación legislativa;

9°. Que, existen procedimientos en que se han establecido la improcedencia del abandono del procedimiento, tanto en el CPC (artículo 157), como en el procedimiento ante los juzgados de familia, en el procedimiento laboral o en el de saneamiento de los títulos de dominio y urbanización de poblaciones en situación irregular (Ley N°16.741), igualmente se ha requerido la inaplicabilidad de dichas normas. De esta forma, esta Magistratura se ha pronunciado al respecto, especialmente en los procedimientos laborales;

10°. Que, en atención a lo expresado en el considerando anterior, este Tribunal se ha referido en los siguientes términos al abandono del procedimiento *“el precepto legal en cuestión impide al demandado la posibilidad de oponer el instituto regular del derecho procesal en general del abandono del procedimiento en el supuesto abstracto que corresponde al tribunal dar los impulsos correspondientes a fin de evitar la paralización del proceso y su prolongación indebida, decisión legislativa excepción que demuestra en la práctica, que permite una paralización que puede ser abusiva y con consecuencias injustas para la parte demandada[...]”* (STC Rol N°5151 c.20);

11°. Que, en virtud de la naturaleza del control concreto de la acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad es que se debe ir más allá de un análisis general y abstracto de las normas e instituciones, teniendo que recurrir al caso concreto y analizar desde ese punto si la aplicación del precepto reprochado vulnera las garantías constitucionales mencionadas.

En ese sentido, efectivamente, en el caso de autos, desde la dictación de la sentencia por el Tercer Juzgado de Letras de Copiapó (23.11.2018) hasta la notificación de la misma al condenado (07.08.2019) transcurrieron 8 meses, de los cuales 3 de ellos la causa estuvo archivada. Todo ello debido a la falta de diligencia



de las partes y del tribunal al no proceder a realizar gestión alguna para verificar la notificación correspondiente.

La requirente considera que el artículo 125 N°18 de la referida ley quebranta el N°2 del artículo 19 constitucional, pues *“realiza una diferencia arbitraria, entre las personas que se encuentran involucradas en un procedimiento por infracción a la Ley 18.892, y aquellas otras personas, que sean parte, en otros procedimientos civiles.”*, agregando que *“si no existen razones para justificar la privación del derecho a alegar el abandono del procedimiento, se presume que estamos en presencia de una conducta discriminatoria, y por ende arbitrarias.”* (fs.7).

Respecto a la garantía de no discriminación arbitraria, este Tribunal en innumerables sentencias ha establecido que las normas jurídicas deben ser iguales para todas las personas que se encuentren en la misma situación y distintas para aquellas que se encuentren en circunstancias diversas. Incluso, ha resaltado que *“si bien cabe al legislador formular diferencias o estatutos especiales, tales distinciones son constitucionalmente admisibles sólo cuando obedecen a presupuestos objetivos, pertinentes y razonables; cuando resultan proporcionadas e indispensables, amén de perseguir una finalidad necesaria y tolerable (STC Roles N°s 790 c.22; 1138 c.37; 1140 c.31; 1502 c.11, entre otras).*

De esta forma, en el caso de autos, y teniendo presente la historia de la ley no se puede colegir el fundamento por el cual se incorpora la exclusión del abandono del procedimiento a la Ley General de Pesca y Acuicultura. Por lo demás, su aplicación impide ejercer este incidente, el que sí se puede ejercer en los procedimientos que aplican supletoriamente las normas del Código de Procedimiento Civil, ocasionándose una diferencia respecto de ellos. Se genera así una situación similar a la del procedimiento laboral, en que, en virtud del artículo 429 del Código del Trabajo no es aplicable la figura del abandono del procedimiento. Respecto a ello esta Magistratura ha acogido en varias oportunidades los requerimientos de inaplicabilidad en su contra, por vulnerar la Constitución Política (STC Roles N°5151, 5822, entre otras);

12º. Que, en razón de los fundamentos señalados, estos Ministros disidentes consideran que se quebranta la garantía de no discriminación arbitraria, debido a que el artículo 125 N°18 de la Ley N°18.892 impide el ejercicio del abandono del procedimiento, frente a otros procedimientos en que sí procede;

13º. Que, para finalizar, la requirente considera que se vulnera también la garantía del artículo 19 N°1 inciso cuarto constitucional al *“impedir dejar sin efecto, un apremio, por falta de diligencia de un órgano del Estado, que no realizó gestión alguna, por más de 8 meses, dejando incólume, una sanción que puede afectar la libertad personal de mi representado”*.

En el caso de autos y en el presupuesto de no tener los bienes suficientes para pagar la multa, se procederá a ver privado de su libertad al condenado, a



través de la medida de reclusión indicada como sustitutiva de la multa, en la sentencia.

Teniendo en consideración la jurisprudencia de este Tribunal, estos disidentes reiteran lo expresado en STC Rol N°1518, en cuanto a que *“La privación de libertad impuesta como apremio al administrado que no paga la multa aplicada por la autoridad administrativa sanitaria, no puede considerarse de aquellos amparados por el orden constitucional y, por consiguiente, legítimo, toda vez que consiste en una limitación a la libertad que en sí misma no tiene la finalidad propia de un apremio, esto es, compeler a un individuo a realizar una determinada conducta, sino más bien, es una pena privativa de libertad utilizada como forma de apremio o presión, por lo que en sí misma importa una reacción punitiva ante una conducta del individuo que viene a reemplazar por vía de sustitución el pago de una multa y que, por consiguiente, su finalidad es más bien sancionar al responsable de un acto.”*.

Por lo anterior, en este caso concreto, el artículo 125 N°18 de la Ley N°18.892 al impedir el ejercicio de un incidente como es el abandono del procedimiento, se vería afectada su libertad personal, constituyendo un apremio ilegítimo en su contra, el que se encuentra proscrito por el N°1 del artículo 19 constitucional, otro motivo más por el que, estos disidentes consideran que dicho precepto legal resulta contrario a la Constitución, en el caso considerado.

Redactó la sentencia el Ministro señor RODRIGO PICA FLORES y la disidencia, el Ministro señor CRISTIÁN LETELIER AGUILAR.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 8168-20-INA

SRA. BRAHM

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidenta, Ministra señora MARÍA LUISA BRAHM BARRIL, y por sus Ministros señores IVÁN ARÓSTICA MALDONADO, GONZALO GARCÍA PINO, JUAN JOSÉ ROMERO GUZMÁN, CRISTIÁN LETELIER AGUILAR, NELSON POZO SILVA, JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ, señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO, y señores MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ y RODRIGO PICA FLORES.



Firma la señora Presidenta del Tribunal, y se certifica que los demás señora y señores Ministros concurren al acuerdo y fallo, pero no firman por no encontrarse en dependencias físicas de esta Magistratura, en cumplimiento de las medidas dispuestas ante la emergencia sanitaria existente en el País.

Autoriza la Secretaria del Tribunal Constitucional, señora María Angélica Barriga Meza.

A handwritten signature in blue ink, consisting of several large, sweeping loops and a final dot at the end.