



2020

REPÚBLICA DE CHILE
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol 7708-2019

[9 de julio de 2020]

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD POR
INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DEL ARTÍCULO 20, INCISO
SEGUNDO, DE LA LEY N° 16.741

ADOLFO DEPOLO CABRERA, JUEZ TITULAR DEL SEGUNDO
JUZGADO DE LETRAS EN LO CIVIL DE CONCEPCIÓN

EN LOS AUTOS CARATULADOS “CORPORACIÓN DE SERVICIOS
HABITACIONALES CON HEIMPELL VALDÉS, EDUARDO”, SOBRE JUICIO DE
RECLAMACIÓN POR LOTEEO IRREGULAR, SEGUIDO ANTE EL SEGUNDO
JUZGADO DE LETRAS EN LO CIVIL DE CONCEPCIÓN BAJO EL ROL C-35.682-
1983

VISTOS:

Con fecha 8 de octubre de 2019, a través de oficio ingresado a esta Magistratura el día 4 de noviembre del mismo año, Adolfo Depolo Cabrera, Juez Titular del Segundo Juzgado de Letras en lo Civil de Concepción, ha presentado un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del artículo 20, inciso segundo, de la Ley N° 16.741, en los autos caratulados “Corporación de Servicios Habitacionales con Heimpell Valdés, Eduardo”, sobre juicio de reclamación por loteo irregular, seguido ante el Segundo Juzgado de Letras en lo Civil de Concepción, bajo el Rol C-35.682-1983.



Precepto legal cuya aplicación se impugna

El texto impugnado dispone, en su parte ennegrecida:

“Ley N° 16.741

(...)

Artículo 20° *Si en la oportunidad a que se refiere el artículo 16° no le hubiere sido posible al Tribunal individualizar a ninguno o a algunos de los propietarios o loteadores responsables, podrá posteriormente, en cualquier tiempo, de oficio o a solicitud de la Corporación de Servicios Habitacionales, dictar o ampliar, según proceda, la resolución que los individualice. Una vez a firme esta resolución y con su mérito se seguirá la tramitación de la causa, para los efectos que correspondan y respecto de los nuevos responsables.*

En estas causas no procederá el abandono de la instancia.

La resolución que se dicte al efecto se regirá por las normas establecidas en los artículos precedentes.”.

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

El juez requirente señala que se sustancian ante el Segundo Juzgado de Letras en lo Civil de Concepción los autos caratulados “Corporación de Servicios Habitacionales con Heimpell Valdés, Eduardo”, sobre juicio de reclamación por loteo irregular.

En dicha gestión, iniciada en 1983, con fecha 12 de julio de 2018, se ha instado por los herederos del loteador irregular, Juan Eduardo Heimpell Valdés, la declaración de abandono del procedimiento, generándose controversia en torno a la eventual derogación de la norma cuestionada y su contradicción de la Carta Fundamental.

Refiere que surgen dudas sobre la constitucionalidad de la norma impugnada. En primer término, pues pareciera ser contrario al debido proceso la inexistencia de un plazo razonable de tramitación, especialmente si en la especie el procedimiento se ha extendido por más de tres décadas.

En segundo lugar, dado que la norma impugnada implicaría una vulneración al principio de igualdad ante la ley. Resulta una norma común de aplicación general en los procedimientos aquella que posibilita alegar el abandono del procedimiento, sin que existan razones especiales que justifiquen su restricción en autos.

Por último, la aplicación del precepto igualmente generaría una contravención al principio de certeza jurídica, en cuanto por 30 años se ha mantenido inconclusa una situación jurídica, impidiendo la consolidación de una situación jurídica.



Tramitación

El requerimiento fue acogido a trámite por la Segunda Sala, con fecha 5 de noviembre de 2019, a fojas 213, disponiéndose la suspensión del procedimiento.

En resolución de fecha 26 de noviembre de 2019, a fojas 292, se declaró admisible el libelo, confiriéndose traslados de fondo.

A fojas 299, con fecha 20 de diciembre de 2019, evacúan traslado Marta Heimpell Bascuñán y Pilar Heimpell Bascuñán, afirmando que la norma cuestionada vulnera la garantía de debido proceso, la igualdad ante la ley y resulta contraria al artículo 8° de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Narran antecedentes de la gestión pendiente. Explican que en el contexto de un procedimiento que se sustancia en razón de una reclamación por loteo irregular, regido por la Ley N° 16.741, en julio de 2018, interpusieron incidente de abandono del procedimiento, por cuanto concurrirían en su totalidad los requisitos que prevé el artículo 152 del Código del Procedimiento Civil, incidente pendiente de resolución.

En dicho contexto explican que el precepto contraría el debido proceso, garantía que, de manera general asegura la Constitución en el artículo 19 N° 3, inciso sexto. No obstante la ausencia de elementos taxativos para su configuración, se tiene que hay condiciones inequívocas: tramitación legal, racionalidad sustantiva y justicia.

De aplicarse la norma cuestionada en la gestión pendiente, añaden que se verían afectadas las condiciones del procedimiento, como integrante del debido proceso, el que requiere ser llevado sin dilaciones indebidas, esto es, una duración razonable temporal del procedimiento para resolver y ejecutar lo resuelto.

Unido a lo anterior, se vulnera el principio de igualdad entre las partes. La norma no resulta coherente con el resto del ordenamiento jurídico, contrariando el principio de igualdad en que se basa la garantía constitucional.

Y, finalmente, refieren que se vulnera la certeza jurídica. El hecho de encontrarse pendiente un procedimiento por cerca de medio siglo, como sucede con la gestión pendiente, atenta contra el principio de consolidación de las situaciones jurídicas que subyace de forma transversal en diversos institutos sustantivos. Y en el proceso como medio idóneo de solución pacífica de controversias.

Vista de la causa y acuerdo

En Sesión de Pleno de 25 de marzo de 2020 se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública, y los alegatos por vía remota de los abogados Carlos Pereira Jadue, por Marta Heimpell Bascuñán y la comunidad hereditaria, y Félix Antolín Martínez, por Pilar Heimpell Bascuñán.



Se adoptó acuerdo con fecha 7 de mayo de 2020, una vez que se tuvieron por cumplidas las medidas para mejor resolver decretadas a fojas 325, de 25 de marzo de 2020, conforme fue certificado por el relator de la causa.

Y CONSIDERANDO:

PRIMERO: Que el presente requerimiento versa sobre una norma que impide al tribunal competente declarar abandonado un procedimiento, cumplidos que sean los requisitos generales que hacen procedente este instituto procesal.

En la especie, no obstante tratarse de un juicio que se arrastra desde el año 1983, además con medidas precautorias que vienen afectando el patrimonio de un particular demandado por el Servicio de Vivienda y Urbanismo Región del Bío Bío, a raíz de un supuesto loteo irregular, el juez de la causa no ha podido acceder a la petición de abandono del procedimiento formulada por las herederas del demandado, a que se refieren los artículos 152 y siguientes del Código de Procedimiento Civil, por prohibirlo así el cuestionado inciso segundo del artículo 20 de la Ley N° 16.741:

“En estas causas no procederá el abandono de la instancia”;

JUSTO Y RACIONAL PROCEDIMIENTO

SEGUNDO: Que, en general, en STC Rol N° 2682 esta Magistratura ha expresado que un procedimiento justo y racional tiene lugar cuando se actúa en la forma que prescriben aquellas normas y principios procesales que resultan fundamentales para el resguardo de un efectivo derecho a defensa.

El artículo 19, N° 3, inciso sexto, de la Carta Fundamental -ha precisado el Tribunal Constitucional- otorga un mandato al legislador para establecer las garantías de un procedimiento justo y racional, sin perjuicio de tenerse presente que en el génesis de dicha norma se dejó constancia de cuáles serían naturalmente algunos de sus presupuestos mínimos (STC Rol N° 481).

Entre los cuales cabe incluir el derecho a ser oído “dentro de un plazo razonable”, tal como consta en Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 8.1. El correlato de tal derecho se llama jurisdicción, esto es, el deber en que se encuentran los tribunales concernidos de brindar una “pronta y cumplida administración de justicia”, conforme se los manda el artículo 77, inciso primero, constitucional;

TERCERO: Que, en los procedimientos en los cuales son parte la Administración del Estado y un particular, el legislador debe garantizar especialmente el respeto de este derecho constitucional, tanto en sede administrativa como en sede judicial. La desigualdad de condiciones en que se encuentran uno y otro para mantener un



conflicto jurídico durante un tiempo prolongado, según sugiere la naturaleza de las cosas, corrobora que la justicia y racionalidad de un proceso exigen que sus discrepancias se han de ventilar y zanjar dentro de un plazo razonable, en forma rápida y expedita.

De suerte que, en caso que la debida agilidad de la Justicia no tenga lugar por impedirle o entorpecerla alguna norma legal, le corresponde a esta Magistratura expulsarla o declarar su inaplicabilidad;

CUARTO: Que esta Magistratura ya se ha reflexionado sobre el particular, precisamente al acoger en ocho ocasiones la inaplicabilidad del artículo 429, inciso primero, del Código del Trabajo, norma que impide el abandono del procedimiento en las causas a que dicho precepto se refiere (STC Roles N°s 5151, 5152, 5822, 6166, 6167, 6469, 6879 y 7400).

En STC Rol N° 5152 se objetó dicho precepto legal precisamente porque, en la práctica, “permite una paralización que puede ser abusiva y con consecuencias injustas para la parte demandada” (considerando 20°). Agregándose en STC Rol N° 6469 que “la seguridad jurídica constituye uno de los fines del derecho y en términos generales consiste en la generación de un clima de certeza [...] que el juez en el caso concreto, no puede ejercer la facultad del impulso procesal, omisión que ocasiona que el ejecutado se exponga a sufrir consecuencias perjudiciales en sus derechos fundamentales” (considerando 19°).

De allí que el diseño legislativo de un procedimiento especial no puede derivar en un deterioro procesal para el demandado, en el sentido de que no le es permitido plantear una institución que se encuentra plenamente vigente en el derecho adjetivo;

QUINTO: Que, tocante a la necesidad de inaplicar la norma de que se trata para restablecer el imperio del derecho a un racional y justo procedimiento, que proscriba los juicios imperecederos y la incertidumbre de las pretensiones debatidas en juicio, no hay nada que el Tribunal Constitucional pueda agregar y que sustituya los criterios generales que informaron las sentencias antes referidas, a las cuales cabe remitirse en esta oportunidad.

Lo anterior, sin perjuicio de compartir lo expresado por el requirente de autos, el Sr. Juez del 2° Juzgado Civil de Concepción, don Adolfo Depolo Cabrera, en el auto motivado que rola a fs. 3 a 10 de este expediente;

APLICACIÓN AL CASO CONCRETO

SEXTO: Que el “cuaderno declarativo” a que se refiere el inciso primero del artículo 12 de la citada ley, tiene por objetivos definir el costo de las obras de urbanización pendientes de la respectiva población, que debe solventar el responsable, así como determinar su obligación de indemnizar a las personas afectadas, según se desprende de los artículos 5°, N° 2, y 12, inciso segundo, de la Ley N° 16.741.



Siendo, a propósito de este cuaderno principal en que se divide el procedimiento judicial especial que regula la ley, donde el artículo 20, inciso segundo, establece el referido impedimento para declarar el abandono de la instancia, respecto de toda la causa;

SÉPTIMO: Que, la complejidad para determinar el costo de las obras pendientes y el monto de las indemnizaciones a pagar, aún para un servicio público especializado, podría justificar una norma que -con cierta latitud- definiera un horizonte de tiempo determinado, más allá del cual habría de perseguirse al responsable por las vías ordinarias de rigor.

Una norma de esta índole permitiría a los tribunales ejercer una “pronta administración de justicia”, conforme se los mandan los artículos 19, N° 3, inciso sexto, y 77, inciso primero, de la Carta Fundamental;

OCTAVO: Que, sin embargo, la norma objetada no satisface tal imperativo constitucional; natural incluso, de que el juez de la causa pueda expedir oportunamente su fallo, acorde con la dignidad de la función jurisdiccional que realiza.

Es más, el hecho de que un proceso no pueda caducar merced a su declaración de abandono, importa mantenerlo en tramitación con grave perjuicio del bien común o interés general, que el propio Servicio de Vivienda y Urbanismo debe satisfacer de manera eficiente y eficaz, acorde se lo ordena el artículo 1°, inciso cuarto, de la Carta Fundamental, en relación con los artículos 3°, inciso segundo, 5° y 55 de la Ley N° 18.575, orgánica constitucional sobre bases generales de la Administración del Estado;

NOVENO: Que la Ley N° 16.741 privó al demandado del derecho a alegar el abandono del procedimiento en un juicio que sigue en su contra un organismo del Estado, impidiéndole al juez declarar su procedencia, aun si cumplidos todos los requisitos generales que para todo juicio contemplan los artículos 152 y siguientes del Código de Procedimiento Civil. Obviando así dicha ley especial un instituto procesal que, según dice la experiencia judicial, no ha sido cuestionado por desafiar los estándares de un debido proceso legal.

Si bien es posible que el legislador module normas especiales sobre el particular, acorde con la Constitución -artículo 1° inciso cuarto- ha menester que tienda a concretar el bien común general con pleno respeto de los derechos y garantías constitucionales. Lo que no aparece materializado en este caso, donde la satisfacción del interés general involucrado resulta en la práctica excesivamente postergada, con grave perjuicio -además- para los derechos de un justiciable;

DÉCIMO: Que, sin perjuicio de que al servicio público interesado pudiera haberle afectado algún impedimento o dificultad, que le impidiera llevar en la especie una gestión oportuna, ello podría ser atendible para justificar la adopción de otras medidas en resguardo del interés general comprometido, pero no para justificar la existencia del privilegio procesal cuestionado.



Tanto menos cuando los antecedentes examinados corroboran que, de continuar aplicándose la norma prohibitiva en examen, consumaría un menoscabo indebido a otros derechos constitucionales, de que es titular la parte demandada; como es el ejercicio efectivo de su propiedad sobre los bienes mantenidos bajo caución, medida que ha desnaturalizado su condición esencialmente provisional para derivar en un obstáculo indefinido, que afecta la esencia del derecho garantido en el artículo 19, N° 24, de la Constitución.

Y TENIENDO PRESENTE, además, las disposiciones pertinentes de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional,

SE RESUELVE:

- I. QUE SE ACOGE EL REQUERIMIENTO DE FOJAS 3 A 10, DECLARÁNDOSE QUE EL ARTÍCULO 20, INCISO SEGUNDO, DE LA LEY N° 16.741, RESULTA CONTRARIO A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA Y, POR TANTO, NO PODRÁ SER APLICADO EN LOS AUTOS CARATULADOS “CORPORACIÓN DE SERVICIOS HABITACIONALES CON HEIMPELL VALDÉS, EDUARDO”, SOBRE JUICIO DE RECLAMACIÓN POR LOTE O IRREGULAR, SEGUIDO ANTE EL SEGUNDO JUZGADO DE LETRAS EN LO CIVIL DE CONCEPCIÓN, BAJO EL ROL C-35.682-1983. OFÍCIESE.
- II. ÁLCESE LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA EN AUTOS. OFÍCIESE.

DISIDENCIA

Acordada con el voto en contra de los Ministros señores GONZALO GARCÍA PINO y NELSON POZO SILVA, de la Ministra señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO y del Ministro señor RODRIGO PICA FLORES, quienes estuvieron por rechazar el requerimiento, por las siguientes razones:

- I. ALGUNOS ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA PROPIEDAD EN CHILE

1°. Que, desde la década de los sesenta en el siglo XX, Chile, al igual que otros países latinoamericanos, estuvo sujeto a una fuerte presión de ocupaciones y



loteos irregulares, en tanto se desarrollaba la migración campo ciudad y además el valor de la vivienda se encarecía, marco en el cual las denominadas “tomas” de terrenos, ocupaciones de hecho de los mismos, no solo comenzaban a ser efectuadas en propiedades periféricas, sino que en terrenos más centrales y de mayor valor, a la cual se debe sumar que la especulación inmobiliaria también llegó a esta problemática por la vía de los llamados loteos irregulares.

2°. Que, no siendo esta sentencia un medio para enjuiciar la política habitacional del Estado de Chile, se constata que desde hace más de medio siglo e se han desarrollado y profundizado los programas habitacionales, tendientes, por una parte, a regularizar la situación de los predios ocupados y, por otra a generar un mayor acceso a viviendas a las familias más vulnerables (ver en este sentido Bustos Peñafiel, Mónica. Unidad vecinal portales, población Santa Adriana, barrio las viñitas. Tres miradas de intervención urbana: estrategias comparadas de recuperación urbana en tres barrios críticos de Santiago de Chile. Cuaderno urbano. Espacio, Cultura, Sociedad, Vol. 8, núm. 8, octubre, 2009, p. 99), resaltando el rol del Estado y la importancia de la propiedad sobre la vivienda en una sociedad democrática preocupada por la mayor satisfacción de los derechos de sus habitantes.

3°. Que, la regularización de la urbanización y la propiedad sobre los es un elemento determinante para asegurar las condiciones de desarrollo de la vivienda social, sobre todo en sectores donde se han consolidado barrios y familias por más de una generación, como es en el caso de autos. Así, la urbanización y la regularización no solo consolidan un derecho y permite el acceso a servicios básicos, sino que transforma el inmueble en un verdadero capital, elemento trascendental para mejorar las condiciones de las familias más vulnerables y disminuir las brechas sociales existentes (ver en este sentido ver a Ducci, María Elena. Chile: el lado oscuro de una política de vivienda exitosa. Revista eure (Vol. XXIII, N° 69), 1997, pp. 99-115).

4°. Que, los llamados “loteos irregulares”, o vulgarmente adjetivados como “brujos”, son subdivisiones de terrenos facto y sin cumplir los presupuestos legales, que operan por la vía de ventas de derechos de grandes terrenos no urbanizados, muchas veces bajo instrumentos privados, sin que se cuente con un permiso provisorio ni definitivo de la Municipalidad correspondiente, ni menos el resto de los procedimientos administrativos necesarios. En estos terrenos la venta de derechos se suele pactar son una determinación de espacio en el que “se ejercerán los derechos” de la cuota que se señala comprar, lo cual a veces se asocia a un plano, que tampoco cumple con las exigencias de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, ni menos con la normativa comunal. En estos loteos irregulares no existen delimitaciones claras de calles –si es que jurídicamente son calificables de tales-, tampoco cumplimiento de normativa sobre espacios públicos ni tampoco acceso a servicios básicos calificables como mínimo estándar de condiciones de vida en lo sanitario y doméstico, como lo son alcantarillado, agua potable, gas y electricidad.



5°. Cabe señalar que los “loteos irregulares” constituirán desde antaño un negocio ilegítimo, pues el terreno no está loteado ni subdividido, constituyendo una forma de eludir a sabiendas la normativa imperativa al respecto, vendiendo como terreno individual aquello que no lo es, con consecuencias usuales de engaño, imposibilidad de edificar y de acceder a servicios básicos. Además, en clave económica, reportaban una utilidad al vendedor de estos pretendidos y aparentes “sitios”, pero sin pagar los costos asociados a la subdivisión y loteo, que después tenían que ser asumidos por las víctimas de tal irregular práctica: los pobladores en situación de extrema pobreza o incluso de marginalidad. Debe repararse así que se invierte la lógica necesaria de todo negocio lícito en una economía de mercado: en este caso se genera utilidad a partir de “lotear” fuera de la ley y vender, sin pagar los costos del negocio, pero percibiendo la utilidad. Los costos serán asumidos por el comprador y a posteriori -muchas veces sin saber que serán de su cargo- quién además queda en situación irregular y sin acceso a servicios básicos.

6°. Que, así, el fenómeno de los “loteos irregulares” es conceptualizable como verdaderas subdivisiones aparentes o, de hecho, *extra legem* y *contra legem*, que se transformarán en una práctica tanto dentro como fuera de los límites urbanos. A lo largo de la segunda mitad del siglo XX, el fenómeno de la migración desde el campo a las grandes urbes del país, entre otros, darán lugar la formación de poblaciones marginales en la periferia de las ciudades, muchas de las cuales nacerán desde las llamadas “tomas” (ocupaciones ilegales de terrenos) o mediante negocios al margen de la ley, consistentes en la venta a módico precio de “sitios”, que en realidad no son tales, sino solo derechos como ya se viera, sin urbanizar y sin cumplir los presupuestos de legalidad ni de división, ni de urbanización ni de compraventa, lo cual generará como consecuencia la creación de verdaderos bolsones de extrema pobreza y marginalidad. El negocio de la venta de estos “aparentes sitios” merece especial atención, pues se realizaba por los propietarios de grandes sitios que no tenían alto valor comercial o que por motivos de uso de suelo no tenían mayor demanda en el mercado inmobiliario, o bien el negocio se realizaba por intermediarios, a sabiendas de la irregularidad del mismo, siendo sus contrapartes pobladores de escasos recursos, en un Chile en el cual la alfabetización y la educación no eran bienes de acceso universal, usualmente mediando engaño u ocultación acerca de los caracteres jurídicos de la operación y de las aptitudes o carencia de aptitudes del terreno, con todas las consecuencias jurídicas posteriores: impedimento de acceder a títulos de propiedad, viviendas precarias en situación irregular y falta de acceso a servicios básicos, con condiciones de vida e higiene infra humanas. Así, en dicho contexto surge la Población Santa Alicia en los cerros de Dichato, que será declarada entonces en situación irregular.

7°. Que, frente a dicha problemática surgirá la necesidad jurídica de asumir como un hecho la existencia de los asentamientos surgidos de forma irregular, frente a lo cual surgirán los planes y programas de regularización, que poseen como objetivos integrar el hábitat irregular a la ciudad formal, aliviar la pobreza y reducir



la violencia y exclusión social urbana. En este contexto, la regularización se configura como un elemento que permite a su población participar del proceso, otorga seguridad jurídica, reconocimiento de sus derechos, valorización de sus inversiones y la posibilidad de incorporar al mercado formal el suelo y la vivienda (en este sentido revisar a Clichevsky, Nora. Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación. Naciones Unidas, año 2000, p. 31).

8°. En este sentido, no debe perderse la perspectiva constitucional de la temática, pues en dicha clave la regularización y la urbanización como objetivos legislativos y de la actividad del Estado no son más que un paso y una forma en el cumplimiento del deber estatal de propender a la integración armónica de los diversos sectores de la sociedad (artículo 1° de la Carta Fundamental), en este caso, de los más marginados y por ende más necesitados.

II. MARCO JURÍDICO APLICABLE AL CASO CONCRETO

9°. Que, la Ley N° 16.741, que establece normas para saneamiento de los Títulos de dominio y urbanización de poblaciones en situación irregular, publicada en el Diario Oficial con fecha 08 de abril del año 1968, es dictada frente a diversas realidades: (A) el déficit habitacional en condiciones de extrema pobreza, (B) el desbordado fenómenos de las tomas que ya no era susceptible de ser reprimido ni ignorado, (C) además el ilegítimo negocio de los loteos irregulares generaba las mismas problemáticas que las tomas de terreno en lo referido a títulos y urbanización. De tal forma, la decisión legislativa no fue otra que tender a que este verdadero surgimiento de facto, *extra legem* y *contra legem* de asentamientos humanos de miles de personas, debía ser canalizado por la vía del derecho, siendo urbanizados y reconducidos hacia la regularidad, en la medida que el estándar mínimo de las condiciones de vida de seres humanos estaba involucrado por la vía de la imposibilidad de acceder a los servicios básicos y la urbanización.

10°. Que, el Mensaje de esta ley, de 16 de febrero de 1967, expresa entre sus objetivos el otorgar títulos de dominio y urbanizar poblaciones irregulares, atendida la existencia de infinidad de ellas, que en la época estaban desprovistas de las condiciones de urbanización mínimas exigidas por la normativa vigente, existiendo además otro gran impedimento, cuál era la imposibilidad de los pobladores de acceder a recursos para poder urbanizar y así obtener a títulos y condiciones de servicios básicos mínimas. Así, el Estado, por medio de esta ley, asumió un rol en la superación de estas prácticas, a lo que se sumó el establecimiento del delito penal de loteos irregulares mediante la dictación de la ley N° 16.742, no siendo baladí el número de la ley, pues es el siguiente a la que motiva esta sentencia. Es del caso mencionar que dicha figura delictiva que hoy se encuentra recogida en el artículo 138 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones y está plenamente vigente:



“Será sancionado con la pena de presidio menor en su grado máximo a presidio mayor en su grado mínimo el propietario, loteador o urbanizador que realice cualquiera clase de actos o contratos que tengan por finalidad última o inmediata la transferencia del dominio, tales como ventas, promesas de venta, reservas de sitios, adjudicaciones en lote o constitución de comunidades o sociedades tendientes a la formación de nuevas poblaciones, en contravención a lo dispuesto en el presente párrafo”.

11°. Así, además de criminalizarse la actividad de loteo irregular, las disposiciones de la Ley N° 16.741 facultaron al Presidente de la República para efectuar la declaración de loteo en situación irregular, mediante Decreto Supremo dictado a través del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (artículo 2, de la Ley N° 16.741), y entre de los factores a considerar estarán:

- Que, no estén ejecutadas o que no estén garantizadas las obras de urbanización;
- Que, habiéndose constituido garantías para ellas, sean insuficientes;
- Que, las obras no se ejecuten dentro de plazo;
- Que, no exista plazo para ejecutarlas;
- Que, transcurran más de dos años desde la constitución de la garantía y no se cumpla con ejecutarlas;
- Que, ejecutadas o garantizadas el propietario o el loteador no realice la transferencia del dominio.

Además, estableció la ley un procedimiento especial que tiene los siguientes objetivos principales (artículo 5 de la Ley N° 16.741):

- a) Conferir título de dominio definitivo y conforme a derecho en favor de los pobladores afectados.
- b) Ejecutar, por cuenta de quién sea el responsable, las obras correspondientes de urbanización del respectivo loteo irregular.

Debe repararse que, para el logro de dichos fines, el primer problema que se debe enfrentar es identificar el loteo irregular, lo que exige definiciones, hipótesis de hecho y exclusiones que la propia ley contempla. Por otro lado, se requiere identificar al loteador y al propietario responsable, distinguiendo el loteo irregular de una toma o de una cesión gratuita de terreno, y sin que la ley pueda ser eludida por la vía de invocar alguna de esas figuras.

12°. Que, posteriormente, la ley pone así especial énfasis en que las obras serán de cargo de quien loteó irregularmente (artículo 6 de la Ley N° 16.741), estableciendo medidas compulsivas en la materia, como embargos y realización de bienes, lo cual viene además a restablecer el obvio y necesario equilibrio económico de un negocio como el inmobiliario: quien accede a la utilidad debe pagar los costos del negocio que se la reporta, pues parte de la trama del loteo irregular era no



urbanizar y que después lo hicieran los pobladores afectados su propia costa, quienes encontrándose extrema pobreza y muchas veces en marginalidad nunca podrían hacerlo, de la misma forma que no tuvieron recursos ni medios para poder pagar un estudio de título ni menos la asesoría de abogado para evitar ser víctima de un loteo irregular.

En ese entorno, la Ley N° 16.741 entrega la representación de los intereses de los pobladores afectados a un órgano administrativo, que actualmente es el Servicio de Vivienda y Urbanismo. Debe tomarse nota entonces que el interés procesal ventilado en este proceso es el acceso a títulos de propiedad por parte de los pobladores, para lo cual se requiere previamente urbanizar. Es decir, los pobladores no son parte directa en el juicio y su derecho es reclamado en el proceso por un órgano de la Administración, que no litiga por un interés propio ni menos por el resguardo de sus propias potestades, sino en una forma de representación legal, por el derecho a la urbanización y al título de los pobladores, que no son potestades públicas y cuyos titulares no órganos de la administración, sino un grupo específico de administrados. Ello resultará particularmente relevante al momento de determinar si los intereses ventilados en este proceso son o no disponibles por las partes litigantes, lo cual es esencial para determinar si es o no justificado el impedimento del abandono del procedimiento que establece el precepto cuestionado.

III. DEL ABANDONO DE PROCEDIMIENTO EN EL CASO CONCRETO

13°. Que, el procedimiento establecido por esta ley tiene caracteres específicos y sui generis, no se aviene íntegramente con el proceso declarativo ni tampoco con el proceso ejecutivo, y en dicho entendimiento su regulación obedece a normas especiales en diversas materias: las partes, las medidas cautelares, sus cuadernos de tramitación, el abandono del procedimiento, etc.

Así, es el SERVIU y no los pobladores la parte que litiga, asegurando de esta forma la bilateralidad dentro del proceso y enfrentando una igualdad de armas que más allá de lo formal era inexistente entre el loteador y los pobladores, garantizando por esa vía el estándar mínimo de acceso a la justicia; asimismo, es importante señalar que el SERVIU es el órgano facultado para implementar los procesos de urbanización.

Por otra parte, cabe hacer presente que el proceso se tramitará en a lo menos 3 cuadernos con objeto especial cada uno: el declarativo, el de administración y el de verificación. Pasa a ser así un juicio de interés público y en el cual los afectados por sus efectos son miles de terceros, representados por un órgano del Estado, por lo cual no analizable bajo los cánones usuales y propios de un juicio civil ordinario que es disponible por sus partes.

El actuar del SERVIU en el proceso pasa a tener una doble dimensión, pues además de ser un conjunto de actos procesales no deja de ser actividad de un servicio público sometido a la ley, en el marco de la satisfacción de una necesidad pública: la



urbanización y el acceso a servicios básicos, que se vio amagado por el negocio ilegítimo de los loteos irregulares, que además, como ya se señalara, pervierte la lógica del proceso económico: si para lotear y vender se debe previamente urbanizar, en loteos irregulares se vende sin hacer ello, el vendedor percibe la utilidad y los costos del negocio los asumirá a posteriori el comprador, lo cual genera como reacción legislativa que en estos juicios la urbanización será de cargo del vendedor, y sus herederos, aún mediante realización judicial de bienes, para lo cual se decretan medidas precautorias en el proceso.

Que, se ha alegado en el presente proceso que sería parte del efecto inconstitucional el someter a medidas precautorias un patrimonio completo, impidiendo su disposición durante más de 40 años. En principio, es innegable que dicha situación es calificable de anómala a primera vista. En segundo término, ello debe analizarse a la luz de los estándares de garantía del derecho a ser juzgado sin dilaciones indebidas.

14°. 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.

15°. Que, así, el proceso se posicionará como el principal objeto de la función jurisdiccional, que pasará a ser de titularidad del poder estatal. 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 la consagración del derecho a la acción y además 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 la litis trabada y 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 se 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 el sistema de fuentes del derecho vigente.

16°. 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 dentro del procedimiento que el legislador ha dispuesto. Ello en consonancia con la función de garantía de los derechos, debe tenerse presente junto 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).

17°. Que, de igual forma, en esta dimensión el proceso pareciera no ser 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 el lapso de tiempo que dure la tramitación del proceso, que implicará en sí, dedicación de tiempo, atención y eventualmente afectación transitoria de derechos por la imposición de cargas, medidas cautelares, el transcurso de plazos, etc. Siendo por definición 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.

18°. 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 juicios de interés público, en los cuales entonces el impulso procesal no será de parte y los bienes jurídicos involucrados no serán disponibles por los litigantes.

19°. Que, se concluye entonces que en el presente proceso los afectados por las resultas, y la eventual declaración de abandono, son los pobladores, que no comparecen en el proceso, ni son oídos de manera directa, sino que son representados legalmente por el SERVIU, como ya se viera. En este sentido, resulta evidente que dicho órgano administrativo, en tanto parte, no puede disponer libre y privadamente del proceso, como lo haría por ejemplo al allanarse o al no formular oposición a un incidente de abandono, pues las consecuencias de sus actos procesales o del incumplimiento de sus cargas lo soportarán los pobladores en definitiva y no dicho



órgano administrativo. Por otra parte, si el legislador lo permitiera, estaría abriendo una puerta para privar a los pobladores de la tutela judicial de sus intereses sin oírlos en los términos del artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

20°. Que, las consecuencias jurídicas que produce el abandono de procedimiento, en el procedimiento y en los demás actos del proceso, permiten distinguir efectos procesales y civiles de la Institución. En efecto, se señala *“Que el abandono del procedimiento produce efectos formales, procesales y de fondo de carácter civil. Desde luego, las consecuencias procesales causados por la sentencia firme que declara abandonado el procedimiento es el inmediato de hacer perder a las partes el derecho a continuar el procedimiento, el cual desaparece totalmente con el efecto mediato de no poder hacerlo valer en un nuevo juicio. Los efectos de carácter civil que esta situación procesal produce son: que no se extinguen las acciones que el actor dedujo en el juicio cuyo procedimiento se declaró abandonado, ni tampoco las excepciones opuestas por el demandado; el que subsisten los actos y contratos de que resulten derechos definitivamente constituidos, y que no se interrumpe la prescripción por la notificación de la demanda practicada en un procedimiento declarado abandonado, siendo este efecto consecuencia lógica de haber desaparecido todo el procedimiento y extinguido por tanto el juicio (...)”* (Gaceta Jurídica N°196/Octubre/1996. (p. 79)). Cabe señalar que la especial situación de los pobladores en este juicio permite señalar que a pesar de la representación legal estos efectos no pueden ser traspasados a terceros cuyos intereses están representados por un Órgano de la Administración del Estado, pues implicaría afectarlos en un tribunal sin ser oídos en los hechos.

21°. Que, no debe olvidarse que 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 que los configuren.

22°. Que, el procedimiento civil, al referirse a derechos e intereses de la órbita del 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 civiles se paralicen sin concluir, entre otras razones, porque cesó la actividad de parte antes de la dictación de la sentencia, en específico la del demandante, quién –se supone– 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 por haber ejercido una acción reconvenzional).

23°. Que, además, en el presente proceso, debe considerarse que, si bien se tramita ante Tribunales Civiles, litiga un órgano de la Administración contra privados, a raíz de una declaración de irregularidad urbanística contenida en un Decreto Supremo. Es decir, no estamos en presencia de un proceso civil en el sentido estricto, sino en presencia de una cuestión contencioso administrativa, que tiene otra particularidad: el SERVIU es el sujeto activo del proceso, y litiga por un interés que no es propio sino ajeno: de titularidad de los pobladores, quienes además de ver involucrado el derecho de acceso a títulos de propiedad y servicios básicos tienen un verdadero interés legítimo -que da cuenta de la posición jurídica subjetiva de estos- (Acerca del concepto de interés legítimo a estos efectos, ver Bordalí Salamanca, Andrés. (2018). Interés legítimo e interés para recurrir en el contencioso administrativo ambiental chileno. Revista de derecho (Valparaíso), (51), 69-94. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-68512018005000201>), pero donde el Estado, representado por el SERVIU, actúa como garante de un interés legítimo de tipo pretensivo, que debe entenderse bajo la lógica de la aplicación de normas de Orden Público, que redundan en un interés público al que se subsume el privado.

Como corolario, cabe señalar que el cumplimiento de la normativa urbanística es de interés público, sus deberes y cargas obedecen a la concreción de la función social de la propiedad y es un límite a este derecho, todo ello de conformidad con lo establecido en el numeral 24° del artículo 19 de la Constitución. De forma tal, la conclusión el proceso de la gestión invocada no es de aquellos referidos a intereses privados.

24°. Que, adicionalmente, el derecho a ser juzgado sin dilaciones indebidas, como ya se señalara, no es cuantificable en base a la medición abstracta de plazos fijos, sino que dependerá de una serie de factores. Además, no todas las demoras serán “dilaciones” y no todas ellas serán “indebidas”. En efecto, al aludir a “dilaciones indebidas” se denota una demora de tipo extraordinaria, es decir que está fuera del orden, de manera tal que no debía producirse, siendo por ende excepcional e injustificada, en una situación de anormalidad procesal. Así, para examinar si este derecho ha sido o no vulnerado, deben tenerse presente un conjunto de elementos, dentro de ellos indudablemente:

- Los caracteres y complejidad del asunto, tanto en abstracto como en el caso concreto. Ello implica analizar la materia del proceso, por ejemplo, en asuntos penales este derecho tendrá mayor intensidad y el escrutinio será más estricto porque la afectación de derechos que el proceso implica es mayor, pudiendo llegar a la prisión preventiva. En concreto, la complejización de un proceso específico puede venir dada por los caracteres y latitud de alegaciones o defensas, cuestiones probatorias, de



discusión de excepciones, recursivas e incidentales, entre otras, que se formulen en específico, todas las cuales están contempladas dentro de la norma de procedimiento, y significarán que el proceso demore más que si no las tuviera, sobre todo si existen incidencias de nulidad u otras que sean calificadas como de previo y especial pronunciamiento, o recursos con efecto suspensivo. Así, por ejemplo, el efecto suspensivo de recursos, la suspensión por cuestiones de previo y especial pronunciamiento interpuestos, ya mencionadas, no serán constitutivos de una dilación indebida, pues son parte de los efectos normales y previstos por la legislación procesal y por ende constituyen parte de la normalidad y previsibilidad del proceso a la luz de la preexistente legalidad procedimental.

- La conducta y actividad procesal del propio reclamante de la pretendida vulneración del derecho a ser juzgado sin dilaciones indebidas. En efecto, si el proceso ha demorado más de lo previsto por ser el propio reclamante quién ha generado las demoras o las dilaciones a través de su actividad procesal no se estará en presencia de una vulneración de derechos, sino de un profuso e intenso ejercicio del derecho a defensa, que no puede pasar a ser caratulado de irregular a efectos de eludir las resultas del proceso por el mismo sujeto que lo ejerció, lo cual constituiría reconocer la potestad de crear mecanismos para burlar voluntariamente los efectos de la relación procesal cuando sus resultas no sean beneficiosas.

- La eventual lentitud extraordinaria del obrar de los órganos estatales involucrados y el motivo que tenga. Este factor es más delicado de evaluar, pues la saturación del sistema judicial y las demoras estructurales son una constante en el mundo en las últimas décadas, lo que no necesariamente significará la normalización de a demora. Las circunstancias particulares del proceso, a su vez, pueden llevar a examinar si la conducta estatal fue de o no de mera e injustificada inacción, si tal inacción ocurrió solo respecto de ese proceso o fue generalizada en la materia. Se deberá determinar si se tomaron o no acciones remediales con los medios y recursos disponibles y si el proceso en cuestión tuvo o no una demora superior a la estructural y general del sistema judicial en esa época. Adicionalmente, podrá discutirse si una demora estructural y general es o no una vulneración masiva de este derecho si es desmedida o si no se enfrentó, pero ello requerirá siempre un análisis en el caso específico que corresponderá al Juez de fondo al examinar si el proceso se ha tornado inválido tras mutar de una forma de resolución de conflictos a una vulneración al derecho a ser juzgado sin dilaciones indebidas. Es aquí donde resulta relevante la lectura de los antecedentes revelados por la medida para mejor resolver, pues, a pesar de todo, el avance de la regularización del loteo y la urbanización han sido efectivos, hasta llegar a la recepción provisoria, debiendo contextualizarse ello por la cantidad de miles de hogares y además por la resistencia de los herederos del loteador, que se habrían opuesto en el proceso desde sus inicios.

25°. Que, por otro lado, el determinar cuáles serían los mecanismos de garantía y el remedio para restablecer el imperio del derecho frente a la existencia de



violaciones a derechos humanos por juicios con dilaciones indebidas no es un tema pacífico ni uniforme. Si los elementos de la tutela judicial efectiva son presupuestos de validez de un proceso, en este caso se encuentra la excepción: la anulación de lo obrado puede llegar a dejar sin tutela judicial a las partes del proceso. Si el juicio es inválido la consecuencia lógica sería la repetición del mismo, lo cual es acrecentar la duración del juicio cuando lo reclamado es justamente su extensión. Así, enfrentados a esa paradoja, podrán ser otras las garantías para restablecer el imperio del derecho.

Emerge así, entre otra garantía posibles, la figura de las responsabilidades constitucionales por “funcionamiento anormal de la administración de justicia” (como lo contempla la Constitución Española en su artículo 121), mas en Chile nada parecido a ello existe, sino que solamente se consagra la acción de indemnización por error judicial del numeral 7° del artículo 19 de la Carta Fundamental, que nada tiene que ver con esto.

Así, en un examen comparativo, emergen diversos mecanismos para poner término a una vulneración del derecho a ser juzgado en un plazo razonable y sin dilaciones indebidas: uno de ellos será el abandono de procedimiento, pero además emergerá la rebaja de penas, la inejecución de las mismas, el indulto de carácter compensatorio, la indemnización de perjuicios, la anulación de lo obrado, entre otras (Ver, por ejemplo, Adela Asua Batarrita, *Lesión del derecho a un juicio sin dilaciones indebidas y proceso penal: disfunciones de la atenuación de la pena como compensación sustitutiva*, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 87-88/2010. Págs. 157-197, ISSN: 0211-9560), gran parte de lo cual no se encuentra precisamente recogido en la legislación de los Estados, incluyendo al nuestro.

En cada área del derecho el mecanismo de garantía será diferente, en materia patrimonial el abandono del procedimiento será uno, en materia penal podrá ser la anulación de lo obrado e indemnización de perjuicios por las afectaciones de libertad personal, etc.

Así, no debe confundirse el derecho y el mecanismo de garantía, que será específico en función del tipo de proceso y la violación del derecho. De tal forma, el derecho a ser juzgado sin dilaciones indebidas no es sinónimo de abandono de procedimiento, y dicho incidente especial no es, ni menos puede ser, su único y universal medio de garantía para restablecer el imperio del derecho.

26°. Que, en el caso sub lite, si el proceso tiene por finalidad el obtener urbanización y títulos de dominio, los afectados por el tiempo de duración del juicio son en primer lugar los pobladores, como ya se viera, pues son ellos los titulares de los bienes jurídicos respecto de los cuales se ejerce actividad jurisdiccional para tutela y son ellos los que no han podido acceder al título de propiedad y a las condiciones de vida mínimas de cualquier persona en su hogar. Es por ello, que una declaratoria de abandono de procedimiento les afecta en primer lugar y con mayor intensidad, pues se le pone término anticipado a un proceso sin que se cumpla su finalidad, y por ende sin tutela judicial efectiva del derecho a urbanización, servicios básicos y título



de propiedad. Es decir, en lugar de restablecer el imperio del derecho, el abandono de procedimiento dejaría a los pobladores en situación de indefensión frente a la irregular actividad del loteador, que de esa forma eludiría sus responsabilidades legales que durante más de 40 años él y sus herederos se han negado a solventar, ya que por la vía del abandono, si bien no se extingue la acción, es evidente que su interposición al año 2020 carece de viabilidad al haber operado de manera manifiesta todos los plazos de prescripción imaginables.

A este respecto, debe tenerse presente que parte del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva son el derecho a la dictación de una sentencia fundada en derecho que se pronuncie sobre el fondo del conflicto planteado y también el derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales, todo lo cual se verá amagado respecto del proceso para urbanizar, acceder a servicios básicos y tener título de propiedad, en perjuicio de los pobladores, lo cual ocurrirá por actividad o inactividad procesal que no les es propia, sino del SERVIU, lo cual además no les es imputable a los pobladores afectados.

27°. Por otro lado, si se examina el caso concreto, en la medida para mejor resolver tras la vista de la causa se observa que no hay inactividad: se está en presencia de un loteo irregular de miles de hogares afectados y se constata que la urbanización y la regularización han avanzado notoriamente, encontrándose en sus etapas finales, dándose cuenta de la entidad de las obras y de la dificultad que ha acarreado la ejecución de las mismas. Se da cuenta de haber recepción provisoria de la regularización, y de restar solamente las últimas etapas y la realización de los bienes sujetos a medidas precautorias.

28°. Que, sin haberse remitido las piezas principales de la gestión invocada resulta imposible examinar en detalle la actividad procesal de quien reclama el abandono de procedimiento como elemento de juicio de la vulneración al derecho al juicio sin dilaciones indebidas, lo cual además impide dar por establecida sin más la duración del proceso completo como dilación indebida. Sin perjuicio de ello, es un hecho afirmado reiteradamente en el proceso –incluido en estrados– y no controvertido que la comunidad heredera del loteador se ha defendido con intensidad y que ha incidentado reiteradamente a lo largo del juicio, lo cual también es parte del total de tiempo de la duración del proceso.

29°. Que, este Tribunal no se ha pronunciado con anterioridad específicamente del precepto invocado en el caso concreto, esto es, respecto de la improcedencia del abandono del procedimiento en relación a los juicios de la Ley N° 16.741. Sin embargo, si se ha pronunciado respecto de la Institución del “abandono de procedimiento”, existiendo sentencias que acogen y rechazan las presentaciones respecto de normas que lo limitan, conforme a las siguientes consideraciones (se citarán, acogiendo, 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 ellas, 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).

30°. 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 de interés comunitario ni público, menos contencioso administrativo, sino a cuestiones de relaciones laborales, es decir, de vínculos jurídicos generalmente individuales y entre particulares, pero en las que, por haber algún elemento de orden público, irrenunciabilidad o de seguridad social se determinó regla especial de abandono de procedimiento, después de años de debate y divergencias jurisprudenciales.

31°. 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).

Cabe reiterar que los efectos de la paralización o de la demora en el caso sub lite no los soporta solamente la parte requirente, ni menos el SERVIU que es su contraparte, sino que, como ya se viera en reiteradas oportunidades, los grandes afectados son los pobladores, que por su situación de precariedad no comparecen directamente ni por sí mismos en el juicio. Nuevamente, emerge que el interés privado del proceso que persigue SERVIU, se subsume en el interés público que trasciende en la decisión de dictar el decreto Supremo y accionar, y en consecuencia el abandono determinaría que se termina un juicio de interés público y verían afectados los pobladores, por un entorno procesal que no les es imputable. Así, si el abandono de procedimiento es una sanción por negligencia o por inactividad procesal, las consecuencias de la sanción las soportarán los pobladores y no el litigante que es SERVIU, lo cual agrega otra anomalía.

32°. 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 que no sean estrictamente civiles y en los que exista un interés público. 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 que contienen intereses públicos involucrados, a diferencia de los procesos civiles entre particulares, no concurre la justificación del abandono, pues no se ventilan intereses de tipo privado y eminentemente disponibles, además de que la voluntad procesal de SERVIU no se refiere a derechos o intereses propios, sino de terceros, los pobladores.

33°. Que, resulta imposible a esta Magistratura desconocer el carácter especialísimo del procedimiento 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 predicable respecto de la norma cuestionada ni del caso concreto, pues nos encontramos ante un proceso con características diferentes, en el cual se ventilan otro tipo de intereses, de eminente carácter público y con actividad procesal que no afecta solamente a las partes, sino a terceros en situación de precariedad, respecto de los cuales el Estado tiene el deber de integración armónica en la sociedad (artículo 1° CPR), en un juicio que tiene por finalidad poner término a una situación de carencia de estándares de vida mínimos y acceder a títulos de dominio, lo cual además es concreción de las normas de acceso y garantía del derecho de propiedad que la misma Constitución contempla en los numerales 23° y 24° de su artículo 19.

34°. En cuanto a la duración de medidas cautelares sobre bienes durante más de cuatro décadas, debe señalarse que las mismas tienen por finalidad asegurar el resultado del juicio y el pago de las obras de urbanización. Atendida la superficie y entidad del loteo irregular, el costo de las obras de urbanización es altísimo, y esa es la justificación de su entidad y duración. Es innegable que es anómalo que estén vigentes durante más de 40 años, mas el embargo de bienes de la gestión invocada emana, por una parte, del contenido del decreto que declara loteo irregular y por otra, del estatuto especial de los arts. 23 y 24 de la Ley N° 16.741, que establecen un régimen distinto para las medidas precautorias. Cabe mencionar que estos dos últimos artículos no operan de pleno derecho ni tampoco son normas imperativas, aún así debe reconocerse que tienen un régimen amplio y laxo de cautelares. Es la aplicación de dichas normas –y no del precepto cuestionado– la razón directa que genera el embargo de autos y su duración, mas no son dichos artículos la normativa requerida de inaplicabilidad en estos autos, por lo que su examen y consecuencias de aplicación no puede ser parte de este proceso. Debe reiterarse que las medidas precautorias verificadas son para garantizar el pago de los gastos de la urbanización, que es la corrección de un negocio ilícito por medio del proceso, para dar cumplimiento así a un deber legal que es ineludible si el loteo fuera ajustado a derecho, a lo que se agrega que la entidad de las precautorias tiene correlato en la entidad del costo de las obras.



35°. Que, debe considerarse especialmente que las medidas precautorias son decretadas, sustituidas, graduadas y eventualmente dejadas sin efecto por el propio tribunal de la gestión y es actividad del juez del fondo administrarlas, no siendo ello una cuestión de constitucionalidad de la ley, y, si lo pudiera ser, no se ha cuestionado en esta sede de inaplicabilidad la normativa especial de precautorias contenidas en los aludidos artículos 23 y 24. A ello se suma que es el propio juez el que pide la declaración de inaplicabilidad solamente respecto de la norma referida al incidente de abandono de procedimiento.

36°. Que, en conclusión, en el caso concreto la interdicción del abandono de procedimiento tiene fundamento razonable y que, en la especie, no concurre vulneración a la constitución por la aplicación del precepto impugnado, motivos por los cuales no existe hipótesis de discriminación alguna en la norma cuestionada ni tampoco se vulnera la garantía del debido proceso ni el derecho a ser juzgado sin dilaciones indebidas, motivo por el cual requerimiento debe ser rechazado.

Redactó la sentencia el Ministro señor IVÁN ARÓSTICA MALDONADO y la disidencia, el Ministro señor RODRIGO PICA FLORES.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 7708-19-INA

SRA. BRAHM

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidenta, Ministra señora MARÍA LUISA BRAHM BARRIL, por sus Ministros señores IVÁN ARÓSTICA MALDONADO, GONZALO GARCÍA PINO, JUAN JOSÉ ROMERO GUZMÁN, CRISTIÁN LETELIER AGUILAR, NELSON POZO SILVA y 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.