

INFORME DE LA JUSTICIA CIVIL CHILENA EN TIEMPOS DE COVID

PEDRO ENRIQUE GARCÍA MUÑOZ¹

Resumen:

El presente artículo analiza el impacto de la pandemia COVID-19 en la justicia civil chilena, la tramitación de las causas y la aplicación de las medidas de mitigación de la Ley N° 21.226, a través de la revisión de la historia de la Ley, la legislación comparada y las estadísticas nacionales.

Se destaca el rol de la Ley de Tramitación Electrónica y de la Ley N° 21.226, que han permitido la prosecución de la mayoría de los procedimientos y resguardar los derechos de los litigantes, como asimismo la experiencia comparada que permite dar luces sobre la manera de abordar los desafíos jurídicos sociales respecto a la tramitación de ciertos procedimientos.

Palabras claves: COVID-19, Ley N° 21.226, procedimientos civiles, Ley de Tramitación Electrónica.

Abstract:

The present article analyzes the impact of COVID-19 pandemic in the Chilean civil justice, the processing of cases and the application of mitigation measures by Law N° 21.226, through revision of the history of the law, comparative legislation and national statistics.

The role of the Electronic Processing Law and Law 21,226 is highlighted, which allowed the prosecution of most of the procedures and safeguard the rights of litigants and also the comparative experience that allows shedding light on how to properly address the legal and social challenges regarding the processing of specific lawsuits.

Key words: COVID-19, Law N° 21.226, civil proceedings, Electronic Processing Law

I.- Antecedentes generales: Historia resumida de la regulación de las normas excepcionales en estado de catástrofes.²

Chile, a lo largo de toda su historia, ha estado sujeto al vaivén de imprevistos irresistibles que han perturbado el orden social y económico vigente, hechos que han desafiado nuestra voluntad de supervivencia, desarrollo y progreso, de tiempo en tiempo. Así, desde tiempos coloniales, las interminables guerras de Arauco, los ataques de corsarios y los reiterados terremotos y maremotos han formado una cultura de resiliencia, que ha encontrado su faz jurídica a través de diversas medidas.

Si bien hoy en día los enfrentamientos bélicos y las revueltas desestabilizadoras se han vuelto menos comunes, los imprevistos irresistibles naturales siguen siendo parte del entorno en el que vivimos e interactuamos. Por lo anterior, es que las normas excepcionales de catástrofes que se han dictado a contar del siglo pasado se refieren medularmente a los casos más recurrentes, estos son, los terremotos, maremotos y tsunamis.³ Sin embargo, es necesario notar que las primeras leyes que se crearon con el objeto de tratar las consecuencias de los sismos o catástrofes fueron dictadas como una forma de atender las circunstancias y mitigar sus consecuencias, esto es, bajo un paradigma netamente reactivo.

Las primeras normas fueron dictadas tras el terremoto de enero de 1939, que afectó a las provincias de Talca, Linares, Maule, Ñuble, Concepción, Biobío y Malleco y que solo en

¹ Abogado. Juez del Vigésimo Segundo Juzgado Civil de Santiago y magister en Derecho de la Universidad de Jaen, España. Trabajo desarrollado con colaboración de la Unidad de Estadísticas de la Corporación Administrativa del Poder Judicial, y el análisis y aporte del profesor de Derecho UC Nicolás Frías, Subdirector del Programa Reformas a la Justicia UC, y del abogado Diego Plaza Casanova.

² Esta sección fue construida sobre la base de los apuntes del profesor Arturo Prado (2010).

³ “Para que tengamos una idea cuando hablamos de país sísmico, estadísticamente desde el 8 de Febrero de 1570 hasta el 27 de Febrero de 2010 han ocurrido once terremotos en el Siglo XVII; cuatro en Siglo XVIII; 15 en el Siglo XIX; 10 en el Siglo XX a los que se agregan 3 maremotos, en todos los cuales parece haber más sismos en Mayo y Diciembre (14 en cada uno) y menos en Julio, Agosto y Septiembre (5 en cada uno) y más numerosos los registros de sismos ocurridos en el norte del país. El total de muertes ocasionada por los terremotos en Chile bordea las 50.000 en toda su historia.” Idem.

Chillán destruyó el 65% de las viviendas y edificios.⁴ Una de ellas fue la [Ley N° 6.334](#), que creó la Corporación de Reconstrucción y Auxilio,⁵ que estuvo destinada a elaborar un plan de fomento en la zonas afectadas con la idea de “crear nuevas fuentes de recursos; de autorizar la contratación de empréstitos para la realización de un plan de reconstrucción y de fomento y de crear organismos que tendrán a su cargo la reconstrucción de la zona devastada y el auxilio de los damnificados, por un parte y, por la otra, el fomento de la producción nacional”.

Más tarde, otras leyes fueron dictadas para solucionar problemas puntuales. Por ejemplo, la [Ley N°6.761](#), que estableció normas para la inscripción de las defunciones (evitando el delito de inhumación ilegal contemplado en el artículo 320 del Código Penal) y las declaraciones de muertes por desaparecimiento.

Posteriormente, con ocasión de los terremotos y maremotos que durante 1960 afectaron principalmente la zona de Valdivia, se dictó la Ley N°13.959, que contenía 18 artículos centrados en medidas que buscaron mantener un equilibrio en el comercio, cuidando no ocasionar un caos en las zonas devastadas. La técnica legislativa utilizada en ella ha sido una constante en el tiempo -incluso a la Ley N°20.436 del año 2010-, y se caracteriza por abordar materias como la prórroga o suspensión de plazos y agilización de procedimientos de tramitación de muerte presunta.

Sin embargo, no es sino con ocasión del terremoto de 28 de marzo de 1965 que se dicta la Ley N°16.282, la que establece normas marco permanentes para los casos de catástrofes o calamidades públicas. Si bien la norma original contenía un título de carácter general y otro destinado a paliar los efectos de ese terremoto, en virtud del [Decreto 104](#), del Ministerio del Interior, de fecha 25 de junio de 1977, se fijó el texto refundido, coordinado y sistematizado del Título I de la Ley N°16.282, dejando vigente la zona de catástrofe que ésta reglamenta, y dejando en desuso la segunda parte. Al respecto, debe tenerse en consideración que esta normativa respondió a una coyuntura social que pretendió establecer una legislación centrada en hacer frente a los fenómenos naturales. Además, deberá observarse que la Ley fue dictada bajo la vigencia de la Constitución Política de 1925, cuerpo que no contenía norma expresa sobre los estados de excepción como lo tratan en la actualidad los artículos 39 a 45 de la Carta Fundamental y en particular, el artículo 41 sobre Estado de Catástrofe, que se incorpora después de la reforma de la Ley 20.050 de 2005.

En suma, la [Ley N°16.282](#) es una ley de rango común que regula situaciones de catástrofe distintas de aquéllas que configuran la situación de calamidad pública que permite la declaración del estado de catástrofe constitucional, conforme al Art. 41 de la CPR. Con todo, algunos artículos de esta ley son contradictorios con las garantías constitucionales, y en muchos casos se encuentran obsoletos. Atendida la importancia de la materia regulada, parece necesario revisar por completo la Ley, en vistas de compatibilizarla con la CPR, y eventualmente legislar en dicho sentido con el objeto de crear una nueva regulación de catástrofes naturales que goce de coherencia legislativa y dogmática.

Años más tarde, ocasión del terremoto y maremoto de 27 de febrero de 2010, se dio inicio a la tramitación del Boletín N°6.856, que finalmente decantó en la promulgación de la [Ley N°20.436](#) que “Modifica plazos en materia de actuaciones judiciales y declaración de muerte presunta en las zonas afectadas por el terremoto”. Dicha ley cuenta con tres artículos, mediante los cuales se prorrogaban plazos de diligencias, actuaciones o ejercicios de acciones y derechos y la prescripción extintiva de los mismos, respecto de los procedimientos que estaban en trámite o se debían tramitar en las regiones del Maule y del Bío-Bío y en los juzgados civiles del territorio jurisdiccional de la Corte de Apelaciones de Santiago; se permitía a tribunales no comprendidos en dicho listado resolver prudencialmente la existencia de impedimentos derivados del terremoto; se establecía un régimen especial de declaración de muerte presunta; y se establecían penas para la solicitud fraudulenta de muerte presunta. Al respecto, la Corte Suprema emitió su opinión en dos ocasiones, primero en el Oficio N°8.625 de 25 de marzo de 2010 y luego en el Oficio N°27 de 26 de marzo de 2010, en las cuales se pronunció favorablemente a la iniciativa.

⁴ De acuerdo a don Arturo Prado, esto se hizo al margen de la elaboración de una política general. *Ibid.* P. 3.

⁵ Antecesora de la CORFO.

II.- Historia de la Ley N° 21.226 y sus fundamentos.

En la historia de la Ley N° 21.226 es posible apreciar que los fundamentos del proyecto fueron, por una parte, el dar continuidad al servicio de justicia, particularmente en materias prioritarias⁶ y , por otra, establecer un régimen jurídico de excepción para los procesos ante tribunales y para los plazos y ejercicio de acciones, en condiciones que resulte conciliable con el otorgamiento de seguridad para la salud de las personas que deben concurrir a tribunales a cumplir con actuaciones dispuestas y la certeza para el ejercicio de sus derechos. Éste comenzaría a regir desde su entrada en vigencia y hasta el cese del estado de excepción constitucional de catástrofe por calamidad pública en el territorio de Chile, declarado por decreto supremo N°104, de 18 de marzo de 2020, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, y durante el tiempo en que este sea prorrogado, si hubiere la necesidad

Durante su tramitación, la Corte Suprema informó que el proyecto constituía una valiosa instancia del Ejecutivo para dar solución a los problemas legales que la pandemia COVID-19, y las restricciones que ha producido en la población, jueces y funcionarios para desplazarse y acceder a los tribunales de justicia, han generado en el funcionamiento del sistema de justicia. Al respecto, la Corte suprema mencionó que, si bien dichos problemas han sido abordados por las Cortes y tribunales de la República dentro de sus potestades y capacidades técnicas, las referidas limitaciones “solo pueden ser superadas por los órganos colegisladores. De ahí, entonces, que no pueda sino valorarse positivamente este esfuerzo legislativo.”⁷ Además, la Corte Suprema recogió favorablemente el artículo 10 del proyecto, por cuando concordantemente con las actas 41 y 42 de 2020 del máximo Tribunal, apuesta por introducir legalmente formas de comunicación remota que, sin sacrificar las garantías fundamentales, benefician a las personas y a la administración de justicia. Lo anterior, sería particularmente beneficioso para aquellos tribunales que no forman parte del Poder Judicial, los que operan al margen de las últimas innovaciones de la tramitación electrónica

Así las cosas, la [Ley N°21.226](#) establece una serie de medidas procesales destinadas a adecuar la administración de justicia a la contingencia sanitaria del COVID-19, alterando la substanciación de procedimientos, la celebración de audiencias y el transcurso de plazos. Entre otras medidas, la norma contempla las siguientes:

1. Se faculta a la Corte Suprema para ordenar las suspensiones de audiencias que estime pertinentes y por los tiempos que estime necesarios, dentro de la vigencia del referido estado de excepción, respecto de las judicaturas que se señala.⁸
2. Prohibición, durante el estado de catástrofe, de decretar actuaciones judiciales que, de realizarse, puedan causar indefensión a consecuencia de las restricciones del estado de excepción, o debido a las consecuencias provocadas por la emergencia sanitaria.
3. Suspensión de los plazos que a la entrada en vigencia de esta ley hubiesen empezado a correr, en todo procedimiento judicial en trámite ante los tribunales ordinarios, especiales y arbitrales del país, los que se suspenderán hasta el vencimiento de los diez días hábiles posteriores al cese del estado de excepción constitucional de catástrofe.
4. Establecimiento de un régimen especial para reclamar entorpecimientos dentro 10 días siguientes de publicada la ley, en procesos en trámite o que deban tramitarse ante los tribunales ordinarios, especiales y arbitrales del país.

⁶ Tales como dictación de medidas cautelares en causas de violencia intrafamiliar, o que involucran vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes, y la adopción y revisión de medidas cautelares en los procesos penales, entre otras que requieran intervención urgente de los tribunales.

⁷ Oficio de Corte Suprema N°62-2020, 2020.

⁸ Dichas materias fueron reguladas por la Corte Suprema de Justicia mediante el Acta N°53-2020, auto acordado promulgado con fecha 08 de abril de 2020.

5. Creación de un régimen especial en materia de interrupción de la prescripción de las acciones civiles.
6. Prórroga para el ejercicio de acciones laborales y ante los Juzgados de Policía Local.
7. Reglas especiales para alegar entorpecimiento, suspender audiencias agendadas o en curso ante los Juzgados de Garantía y los Tribunales de Juicio Oral en lo Penal, las que buscan compatibilizar el actual estado de excepción con la necesidad de dar continuidad al servicio de justicia, principalmente en aquellas actuaciones y diligencias urgentes que no pueden ser objeto de dilación alguna.
8. Nueva causal de suspensión de las vistas de causas y las audiencias en las Cortes de Apelaciones y la Corte Suprema.
9. Régimen de aplicación para tribunales ordinarios, especiales y arbitrales.

Además de los aspectos adjetivos colacionados precedentemente, la Ley contiene diversas referencias a aspectos procesales sustantivos que fundan algunas de las medidas adoptadas en ésta. Así, por ejemplo, el artículo 1, que establece la facultad de la Corte Suprema de suspender audiencias, funda la prerrogativa en la existencia de hechos públicos y notorios que, a consecuencia de las restricciones impuestas por la autoridad en el marco del estado de excepción constitucional referido, determinen que las audiencias no podrán realizarse “por faltar a la bilateralidad, la contradictoriedad, la apreciación de la prueba, el impulso procesal de las partes, la publicidad y otras garantías básicas del debido proceso, contempladas en la Constitución Política de la República y en los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes.”

Otra disposición de naturaleza sustantiva la encontramos en el artículo 3 que establece que los tribunales ordinarios y especiales no podrán decretar diligencias ni actuaciones judiciales que, de realizarse, “puedan causar indefensión a alguna de las partes o intervinientes, a consecuencia de las restricciones impuestas por la autoridad (...)” durante el estado de excepción. Sin embargo, añade, ello no aplicará respecto de aquellas diligencias y actuaciones que requieran ser realizadas con urgencia o sin dilación, “debiendo el tribunal adoptar las medidas del caso para la debida administración de justicia”.

Por último, el artículo 10 dispone que en los casos que un tribunal disponga proceder en forma remota, deberá tomar todas las medidas necesarias “que aseguren las condiciones para el cumplimiento de las garantías judiciales del proceso, contempladas en la Constitución Política de la República y en los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes.”

III.- Medidas COVID en legislación comparada:

La emergencia sanitaria del COVID-19 ha causado estragos en la administración de justicia alrededor de gran parte del planeta. Así, los órdenes jurídicos vigentes se han visto en la necesidad de adoptar medidas extraordinarias, tendientes a compatibilizar el ejercicio de la función jurisdiccional en su sentido más amplio con la necesidad de proteger la salud y seguridad de la población. A continuación, podremos observar a grandes rasgos las maneras en que los ordenamientos jurídicos de Latinoamérica, la Unión Europea y los Estados Unidos han intentado hacer frente a estos desafíos.

1.- Medidas Adoptadas en América Latina por los Órganos Judiciales.

En Latinoamérica es posible observar una gran cantidad de medidas adoptadas por diferentes países tendientes a suspender o prorrogar plazos procesales, audiencias judiciales,

actuaciones judiciales y juicios. También ha existido una importante adopción de medios telemáticos para el ejercicio de los trabajos y labores relacionados con la administración de justicia, tendientes a evitar el contacto físico entre funcionarios, y entre éstos y el público. Aún más, las videoconferencias o video llamadas han sido un instrumento importante tendiente a velar por el respeto del principio de inmediación, y han sido largamente utilizadas para el desarrollo de audiencias y otros trámites ante los órganos jurisdiccionales. La implementación de mecanismos de tramitación electrónica ha gozado de popularidad, y se han reconocido diversos modos de estampar firmas en presentaciones ante tribunales y en actuaciones judiciales.

Con todo, si bien dicha variedad de medidas parece ser adecuada para enfrentar los aspectos adjetivos de los desafíos que la emergencia sanitaria del COVID-19 representa para nuestras sociedades, órdenes jurídicos y en particular para el ejercicio de la función jurisdiccional, es posible observar una ausencia de medidas sustantivas tendientes a abordar las consecuencias socioeconómicas que esta contingencia supone para la población, y que se entremezclan con aspectos adjetivos de los procedimientos seguidos ante la judicatura.⁹ En este sentido, la excepción parece constituir la Colombia, cuya Corte Suprema ordenó aplazar o suspender los desalojos durante la cuarentena por la pandemia del coronavirus.¹⁰

Igualmente, distintos países han adoptado medidas para fomentar y facilitar el uso de la mediación como medio apropiado de resolución de sus controversias en este contexto. Así, entre otros, el Pleno del Consejo de la Judicatura de Ecuador aprobó el día 22 de abril de 2020 la resolución N°39-2020 que, junto con distintas directrices para la realización de la mediación, expresamente autoriza que la misma sea llevada por medios electrónicos y que el acta de mediación suscrita por medios electrónicos tendrá los mismos efectos que la otorgada presencialmente.

En Colombia, fueron aún más lejos. Mediante el Decreto Supremo N°491 de 28 de marzo de 2020 del Poder Ejecutivo, no solo especificaron que en los “procedimientos de conciliación” (i.e. mediación) se realizarán mediante medios electrónicos de manera no presencial; sino, además arbitraron medidas para asegurar la continuidad de los servicios de mediación y demás sistemas alternativos de resolución de controversias (art. 10 del Decreto). Lo anterior, es especialmente destacable.

Finalmente, parece interesante notar que existe una variedad de medidas tendientes a regular las cargas de trabajo dentro de Tribunales, y a reorganizar la dotación de personal. Así, por ejemplo, existe un total de 15 medidas adoptadas entre 7 países relacionadas con la derivación de causas, derivación de peticiones y regulación de la carga laboral, entre otras. Además, 19 medidas fueron adoptadas entre 9 países con el objeto de reasignar personal, reorganizar despachos y determinar grupos de riesgo, entre otras.

El siguiente cuadro muestra un resumen de las medidas adoptadas en países de Latinoamérica.

Tema abordado por medida	N° Medidas	N° de Países	Ejemplos
Suspensión	44	14	De plazos procesales, actuaciones, audiencias, juicios.
Trabajo a distancia	16	12	Teletrabajo, trabajo desde hogares, trabajo remoto.
Video conferencias	26	8	Video audiencias, video conferencias, videollamada.

⁹ Así, por ejemplo, medidas tendientes a suspender o prorrogar plazos para la declaración de quiebra o insolvencia, suspensión, prórroga o prohibición de lanzamientos o desalojos de inquilinos desde viviendas particulares, o suspensión de la ejecución de hipotecas sobre inmuebles destinados a habitación o ejercicio comercial.

¹⁰ Al respecto, ver STC3708-2020 y STC3701-2020 del 10 de Junio de 2020, ambas de la Corte Suprema de Justicia de la República de Colombia.

Atención de público	9	4	Acceso restringido, concentración de personas.
Plataforma web	13	7	Agenda web, juicio en línea, tramitación electrónica.
Audiencias	15	5	Reprogramación, continuidad, coordinación con partes.
Firmas	9	5	Electrónica, autógrafa escaneada, autógrafa mecánica.

2.- Medidas Adoptadas por la Unión Europea en el Sector Justicia¹¹

En la Unión Europea es posible apreciar una proliferación de medidas adoptadas por una gran cantidad de naciones tendientes a abordar el transcurso de los plazos judiciales, estableciendo prórrogas, suspensiones e incluso extensiones.¹² Pese a ellas, también se han dictado medidas que han buscado establecer excepciones a estas suspensiones, particularmente respecto de situaciones que requieran tramitación urgente o en las cuales existe el peligro de las vulneraciones de garantías esenciales, como en las privaciones de libertad o en los casos en que sea necesario extraer a un niño desde un ambiente inseguro.¹³ También existió una adopción de diversos mecanismos de tramitación y comunicaciones electrónicas en países como España, Francia e Italia.¹⁴ Lo anterior, fue complementado por algunos países con medidas específicamente destinadas a implementar sistemas de teletrabajo.¹⁵

Sin embargo las medidas adoptadas por los países miembros de la Comunidad Europea no se han limitado a materias adjetivas. Atendido el hecho de que la emergencia sanitaria ha ocasionado una drástica caída del flujo de caja de las empresas y ha incrementado la amenaza de insolvencias masivas, muchos de estos países han adoptado medidas tendientes a hacer frente a esta situación, y a evitar las insolvencias de empresas viables causadas por esta conmoción temporal. Entre ellas, destaca la adopción de normativas sustantivas en la legislación de insolvencia tendientes a la suspensión del deber (para los deudores) y la posibilidad (para los acreedores) de solicitar la insolvencia; a establecer moratorias en la ejecución de los créditos o la rescisión de los contratos; y a la interrupción de los procedimientos judiciales, los plazos.¹⁶

Igualmente, distintos países de la Unión Europea -no obstante, prácticamente todos los revisados cuentan con una ley de mediación civil- han adoptado medidas tendientes a facilitar el acceso y promover el uso de los sistemas alternativos de resolución de conflictos, especialmente en el contexto actual de pandemia mundial. Así, en Italia, regularon fases distintas para efectos de la extinción de los plazos de los procedimientos de mediación, extendiendo la duración de los mismos. Igual decisión de adoptó en Eslovaquia y se adoptó por la Unión Internacional de Oficiales de Ejecución. En España, que cuentan con ley de mediación civil desde el año 2012, el Consejo General del Poder Judicial viene impulsando la mediación “para ofrecer una respuesta ágil y eficaz a los ciudadanos”, especialmente a raíz de la pandemia.¹⁷

Junto a lo anterior, es posible destacar otras medidas que parecieran enfrentar de manera activa problemáticas de carácter socioeconómico que aquejan a la población, y que han sido ocasionados al menos en parte por la emergencia sanitaria del COVID-19:

¹¹ Para revisar el detalle estadístico, ver European Justice (2020),

¹² *Idem.*

¹³ *Idem.*

¹⁴ Al respecto, Rumania establece limitaciones al envío de documentos a Tribunales por medios electrónicos con el objeto de proteger a aquellas personas que carezcan de tales medios.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Poder Judicial español: Poder Judicial Español (24/07/2020) y (27/07/2020)

En Portugal, se aprobó la suspensión de los procedimientos de desalojo de inquilinos, de la ejecución de hipotecas sobre viviendas privadas, y de los plazos establecidos para que deudores presenten solicitudes para abrir procesos de insolvencia.¹⁸ Similares medidas se adoptaron en Croacia, Austria, Bulgaria y Luxemburgo.¹⁹

En Bélgica, entre otras medidas interesantes, se eliminó el requisito de testigos y la presencia de varios notarios en testamentos auténticos y estableció la gratuidad de trámites notariales. En relación con lo anterior, España consideró a los notarios públicos y los registros públicos como servicios públicos esenciales²⁰, y Lituania prepara proyectos de enmienda a la Ley de la profesión notarial y al Código Civil con el fin de que los servicios notariales se estén en línea.

Tema abordado por medida	Nº Medidas	Nº de Países	Ejemplos
Plazos	30	21	Extensiones, suspensiones, prórrogas.
Excepciones a la suspensión	61	21	Privación de libertad, protección de niños, casos urgentes.
Medios electrónicos	59	18	Comunicaciones, citaciones, actuaciones.
Teletrabajo	10	6	Funcionarios Judiciales, abogados de bufetes.
Firmas	1	1	Electrónica
Lanzamientos	5	5	Suspensiones, prórrogas.
Subastas	2	2	Suspensiones
Hipotecas	1	1	Suspende ejecución en viviendas privadas
Insolvencia	2	2	Suspensión de plazos y subastas.

3.- Medidas Adoptadas en Estados Unidos para Enfrentar la Contingencia Sanitaria del COVID-19

En los Estados Unidos, además de una variedad de medidas adjetivas adoptadas para el ejercicio de la función jurisdiccional, diferentes Estados han aplicado una serie de políticas que afectan a los desalojos y las ejecuciones hipotecarias en respuesta a la pandemia de coronavirus. Así, los gobernadores de Illinois y Michigan, emitieron órdenes ejecutivas²¹ que suspendieron los desalojos y las ejecuciones hipotecarias durante un período de tiempo determinado. A su vez, el gobernador de California emitió una orden ejecutiva²² que permite a los gobiernos locales suspender temporalmente el desalojo de inquilinos, y el gobernador de Alaska emitió una orden ejecutiva que suspende los desalojos de quienes reciben asistencia de la Corporación Financiera de la Vivienda de Alaska.²³

Las medidas adoptadas en el Poder Judicial también han afectado a los desalojos y las ejecuciones hipotecarias. A modo de ejemplo, la Presidenta de la Corte Suprema de Ohio solicitó a los tribunales municipales limitar el número de procedimientos de desalojo y ejecución de hipotecas²⁴, y la Corte Suprema de Texas suspendió los procedimientos de

¹⁸ En detalle, ver European Commission Directorate, General Justice and Consumers (2020) b

¹⁹ *Idem.*

²⁰ Lo anterior contrasta con países como Bulgaria, que adoptó medidas con el objeto de limitar el ejercicio Notarial únicamente a procedimientos de emergencia.

²¹ Orden Ejecutiva N°8 del Estado de Illinois de 2020 y Orden Ejecutiva 2020-19 del Estado de Michigan de 2020)

²² Orden Ejecutiva N-28-20 del Estado de California de 2020)

²³ Plan de Estabilización Económica de Alaska COVID-19 de 2020)

²⁴ Guía para las Cortes Locales, Corte Suprema de Ohio de 2020

desalojo, salvo algunas excepciones.²⁵ Varios tribunales estatales suspendieron por completo los procedimientos presenciales, dentro de los cuales se incluyen los procedimientos de desalojo.

Así las cosas, al día 09 de julio de 2020, la situación de las políticas de desalojo y ejecución de hipotecas en Estados Unidos es la siguiente:²⁶

1. Veintidós estados tienen actualmente suspensiones sobre desalojos y embargos.²⁷
2. Veinte estados han terminado con las suspensiones de desalojos y ejecuciones hipotecarias.²⁸
3. California tiene suspensiones locales actuales sobre desalojos y embargos.²⁹
4. Siete estados no emitieron una suspensión de desalojos y ejecuciones hipotecarias a nivel estatal o local.³⁰

IV.- Análisis del funcionamiento de los Juzgados Civiles de Chile entre enero y junio de 2020.

En Chile es posible afirmar que la justicia civil ha funcionado con una importante normalidad, sustentada en la consolidación de la ley N°20.886 que Establece la Tramitación Digital de los Procedimientos Judiciales, o “Ley de Tramitación Electrónica”, vigente desde el año 2016.

Aquella modificación legal, la más relevante en los últimos años en materia judicial, permitió la desmaterialización de los procesos físicos replazándolos por expedientes electrónicos, favoreciendo de esta forma el acceso a los usuarios y la presentación de escritos desde cualquier punto del país y del extranjero. Los receptores judiciales, por su parte, pueden hacer las certificaciones en forma electrónica sin mayores dilaciones. Esta forma de trabajo ha sido una de las fortalezas más importantes del Poder Judicial chileno, puesto que tanto sus funcionarios como los usuarios y litigantes desarrollan su quehacer en plataformas en línea, permitiendo que la modalidad de teletrabajo se desarrolle sin dificultades.

Entonces, ¿cuál ha sido el comportamiento de la justicia civil en tiempos de COVID-19? Para tener una visión respecto de los efectos de las medidas adoptadas por el legislador para hacer frente a la pandemia por COVID-19 en el ámbito de la justicia, se analizarán las estadísticas de la primera instancia en la justicia civil durante el primer semestre de este año.

Es importante señalar que entre los años 2014 a 2018, el ingreso promedio anual de causas civiles estaba compuesto principalmente por un 43,4% de procedimientos “ejecutivos” (848.278 causas), un 43,8% de procedimientos “gestiones preparatorias” (873.880 causas), un 6,2% de procedimientos “ordinarios” (124.160 causas), un 4,0% de procedimientos “voluntarios” (78.553 causas) y un 2,2% de procedimientos sumarios (43.013 causas)³¹. Además, un porcentaje importante del ingreso de causas en los procedimientos ejecutivos y gestiones preparatorias corresponden a causas denominadas “masivas”, que son aquellas causas que tanto el sistema financiero como el *retail* judicializan sólo con el efecto de facilitar el proceso de cobranza y, por lo tanto, no prosiguen su tramitación propiamente tal.

En el año 2018, un total de 708.201 causas fueron ingresadas bajo la modalidad “masiva”, es decir un 35% aproximadamente del total, de este universo un 24,5% corresponden a causas “ejecutivas” y un 75,5% a causas de “gestiones preparatorias”.

²⁵ Misc. Expediente N°20-9045, Corte Suprema de Texas de 2020

²⁶ En detalle, ver Ballotpedia (2020)

²⁷ *Idem.*

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Ibid.*

³⁰ *Ibid.*

³¹ Instituto Nacional de Estadísticas (2018) P. 33 .

Comparando el ingreso de causas durante el primer semestre del año 2020, respecto de igual período del año 2019, descontando a su vez las causas “masivas”, vemos que hay una variación negativa en el ingreso de causas de un -32,4%, la que esta correlacionada directamente con el ingreso de causas en procedimiento ejecutivo (véase Tabla N°4). Para este tipo de causas, a partir del mes de marzo de 2020 se presenta una variación negativa de un -26,5% alcanzando el mayor valor en el mes de abril con un -54,2%; sin embargo, se está observando una recuperación sustancial de los ingresos.

Por su parte, en las causas ingresadas en procedimiento ordinario, cuyo volumen no es tan predominante, presenta una variación negativa porcentual alta de un -65,2% y sostenida a partir del mes de marzo alcanzando al mes de junio a un -84% a igual periodo del año pasado.

Tabla N°3: Total nacional. Causas ingresadas por procedimiento durante el 1° semestre del año 2020 v/s igual período en el año 2019.

Procedimiento	Ingreso 1° Sem 2019	%	Ingreso 1° Sem 2020	%	Varación porcentual 2020-2019
Ejecutivo	446.073	69,0%	325.101	74,3%	-27,1%
Ordinario	82.382	12,7%	28.694	6,6%	-65,2%
Gestiones Preparatorias y Medidas Prejudiciales	54.792	8,5%	27.461	6,3%	-49,9%
Voluntario	34.533	5,3%	33.987	7,8%	-1,6%
Sumario	23.476	3,6%	17.049	3,9%	-27,4%
Procedimiento Concursal	5.568	0,9%	5.228	1,2%	-6,1%
TOTAL	646.824	100,0%	437.520	100,0%	-32,4%

Tabla N°4: Total nacional. Variación mensual de causas ingresadas según procedimientos durante el 1° semestre del año 2020 v/s igual período en el año 2019.

Procedimiento	INGRESO 1° SEM 2019	VARIACION PORCENTUAL 2020-2019						Total general
		Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	
	646.824	107.263	90.568	114.608	109.594	114.516	110.275	646.824
Ejecutivo	446.073	-5,7%	-10,6%	-26,5%	-54,2%	-36,6%	24,8%	-27,1%
Ordinario	82.382	-33,4%	-29,4%	68,9%	66,5%	-85,2%	-84,0%	-65,2%
Gestiones Preparatorias	54.792	-31,6%	-19,0%	42,5%	37,8%	-64,1%	73,4%	-49,9%
Voluntario	34.533	-7,0%	3,2%	9,5%	-	-9,7%	24,4%	-1,6%
Sumario	23.476	7,1%	-1,5%	22,9%	53,5%	-48,1%	41,7%	-27,4%

Procedimiento	5.568	21,9%	16,2%	3,6%	-	-28,4%	-	-6,1%
Concursal					23,4%		20,0%	
Total general	646.824	-10,3%	-12,0%	-	-	-46,3%	-	-32,4%
				30,9%	52,3%		37,7%	

En cuanto a la variación presentada en el ingreso de las “causas masivas”, vemos que esta disminución ha sido de un -57,8%, lo que da una disminución global de un -40,1% a nivel nacional (véase Tabla N°4).

Tabla N°4: Total nacional. Causas ingresadas “masivas” y “no masivas” durante el 1° semestre del año 2020 v/s igual período en el año 2019.

TIPO DE CAUSAS	Primer Semestre 2019	Primer Semestre 2020	Variación Porcentual
No Masivas	646.824	437.520	-32,4%
Masivas	283.384	119.705	-57,8%
Total	930.208	557.225	-40,1%

En el caso particular de los Juzgados Civiles de Santiago, la variación en los ingresos alcanzó a un -39,0%, que al igual que el resto del país, esta correlacionada directamente con la caída en los ingresos de las causas “ejecutivas” (véase Tabla N°5).

Tabla N°5: Juzgados Civiles de Santiago. Causas ingresadas según procedimientos durante el 1° semestre del año 2020 v/s igual período en el año 2019.

Procedimiento	AÑO INGRESO		VARIACION 2020-2019
	2019	2020	
Ejecutivo	240.209	154.424	-35,7%
Ordinario	64.723	11.824	-81,7%
Gestiones Preparatorias y Medidas Prejudiciales	35.879	13.916	-61,2%
Sumario	8.705	6.567	-24,6%
Voluntario	6.290	3.836	-39,0%
Procedimiento Concursal	2.313	1.736	-24,9%
Total general	358.119	192.303	-46,3%

Una de las razones más plausible de la disminución del ingreso de causas sería la limitación en el desplazamiento y la concentración de personas, ambas limitaciones de carácter sanitario y generadas por el confinamiento establecido por la autoridad. Como consecuencia de ello, se habría producido un período de adaptación de los demandantes, particularmente del sistema financiero y del *retail*, a las nuevas condiciones operativas en general, traducidas en la no disponibilidad de la fuerza laboral, el uso progresivo del teletrabajo al interior de sus instituciones, dificultades al acceso a información no digital, falta de integración de las plataformas informáticas de las empresas, entre otras razones.

En cuanto a la tramitación de las causas, que se materializa en el término de las mismas, durante los años 2014 a 2018, estaba compuesto principalmente por un 33,4% en procedimiento “ejecutivo” (490.887 causas), un 55,5% en procedimiento “gestiones preparatorias” (884.134 causas), un 5,1% en procedimiento “ordinario” (65.410 causas), un 3,7% en procedimiento “voluntario” (53.578 causas) y un 2,2% en procedimiento sumario (31.993 causas)³².

El mayor porcentaje de término de causas observado en el procedimiento de gestiones preparatorias se debe principalmente a las causas masivas cuya tramitación es muy breve; en efecto, de acuerdo con las cifras del Poder Judicial, el tiempo promedio de tramitación de

³² . *Idem*.

causas, entre los años 2014 y 2017, fue de 100 días en procedimiento “ejecutivo”, 11 días en el procedimiento “gestiones preparatorias” y 162 días en procedimiento “ordinario”. A su vez, de acuerdo al motivo de término, las sentencias definitivas tienen un tiempo promedio de tramitación de 342 días. Por otra parte, en las causas en que se aplicó el motivo de término “Por no presentada la demanda”, presenta un tiempo promedio de 6 días³³.

Continuando con la comparación del termino de causas durante el primer semestre del año 2020 respecto de igual período del año 2019 y descontando las causas “masivas”, se observa que hay una caída de un -44,2%; como es de esperar, como hay una fuerte correlación entre ingresos y términos de causas (véase Gráfico N°1 y Gráfico N°2), para el procedimiento ejecutivo se observa la misma variación en la disminución en los ingresos, es decir, a partir del mes de marzo presenta una caída de un -32,8% alcanzando el mayor valor en el mes de abril -51,9%, sin embargo, también se está observando una recuperación de los términos. Por su parte, en las causas terminadas en procedimiento ordinario, se presenta una caída porcentual de un -66,3%, también sostenida a partir del mes de marzo alcanzando al mes de junio a un -86,4% a igual periodo del año pasado.

Grafico N°2: Total nacional. Causas terminadas según procedimiento durante el 1° semestre del año 2020 v/s igual período en el año 2019.

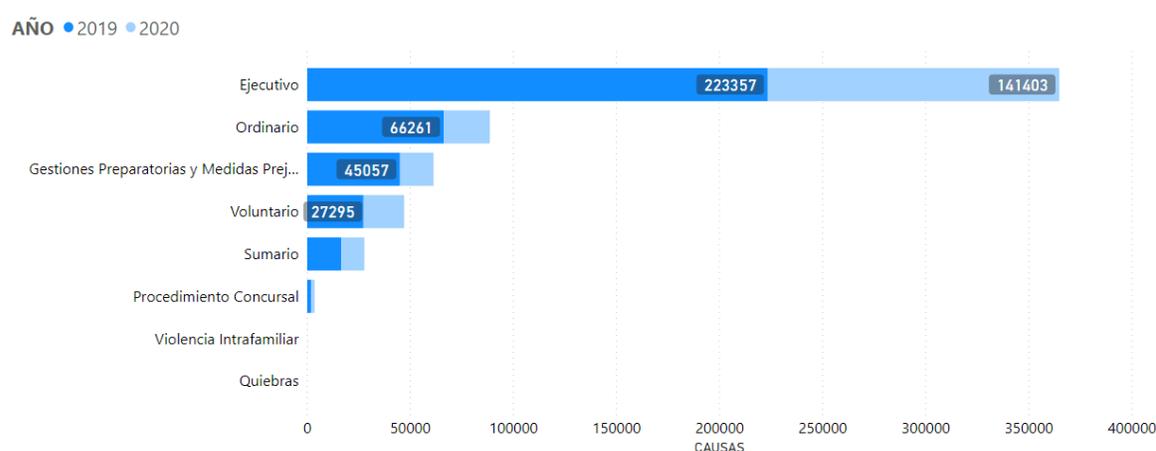


Tabla N°5: Total nacional. Variación mensual del termino de causas según procedimientos durante el 1° semestre del año 2020 v/s igual período en el año 2019

Procedimiento	TERMINO 1° SEM 2019	VARIACION PORCENTUAL 2020-2019						Total general
		Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	
Ejecutivo	223.357	-20,1%	-26,3%	-32,8%	-51,9%	-48,4%	-39,6%	-36,7%
Ordinario	66.261	-27,1%	-32,5%	-68,3%	-70,1%	-88,8%	-86,4%	-66,3%
Gestiones Preparatorias y Medidas Prejudiciales	45.057	-45,7%	-38,9%	-54,4%	-50,2%	-76,2%	-85,4%	-64,0%
Voluntario	27.295	-22,5%	-15,9%	-30,0%	-26,3%	-40,2%	-29,7%	-27,8%
Sumario	16.575	-5,9%	-5,2%	-12,1%	-49,9%	-63,2%	-56,1%	-32,8%
Procedimiento Concursal	1.915	16,6%	2,6%	-13,6%	-25,5%	-28,4%	-30,7%	-14,4%
Violencia Intrafamiliar	17	0,0%	0,0%	-66,7%	-100,0%	-50,0%	-100,0%	-52,9%
Quiebras	6	-66,7%		0,0%	-100,0%		-100,0%	-50,0%
Total general	380.483	-23,9%	-26,4%	-40,0%	-52,0%	-61,3%	-57,4%	-44,2%

³³ Op. cit., p. 37-38

En cuanto a la variación presentada en el término de las “causas masivas” vemos que esta disminución ha sido de un -57,8%, lo que da una disminución global de un -50,0% a nivel nacional (véase Tabla N°6).

Tabla N°6: Total nacional. Variación mensual del término de causas “masivas” y “no masivas” durante el 1° semestre del año 2020 v/s igual período en el año 2019.

TIPO DE CAUSAS	Primer Semestre 2019	Primer Semestre 2020	Variación Porcentual
No Masivas	380.483	212.470	-44,2%
Masivas	283.835	119.862	-57,8%
Total	664.318	332.332	-50,0%

De igual forma en los Juzgados Civiles de Santiago, la variación en los términos alcanzó a un -61,8%, que al igual que el resto del país, esta correlacionada directamente con la caída en los ingresos de las causas “ejecutivas” (véase Tabla N°6).

Tabla N°5: Juzgados Civiles de Santiago. Variación del término de causas durante el 1° semestre del año 2020 v/s igual período en el año 2019.

Procedimiento	AÑO TERMINO		VARIACION 2020-2019
	2019	2020	
Ejecutivo	137.406	62.97	-54,2%
Ordinario	56.822	10.56	-81,4%
Gestiones Preparatorias y Medidas Prejudiciales	33.128	2	-72,0%
Sumario	6.098	9.281	-28,6%
Voluntario	5.469	4.355	-34,0%
Procedimiento Concursal	985	749	-24,0%
Violencia Intrafamiliar	14	5	-64,3%
Quiebras	5	2	-60,0%
Total general	239.927	91.54	-61,8%

Por otra parte, de acuerdo con los motivos de términos y en relación a la cantidad de causas, la mayor variación a nivel nacional se presenta en las causas terminadas por “Téngase por no presentada la demanda” con un -71,8% (véase Tabla N°6). Nótese que las causas terminadas por sentencia presentan solo una disminución de un -17,1%.

Tabla N°6: Total nacional. Variación mensual del termino de causas según tipo de términos, durante el 1° semestre del año 2020 v/s igual período en el año 2019.

Motivo de Término	TERMINO 1° SEM 2019	VARIACION PORCENTUAL 2020-2019						Total general
		Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	
TENGASE POR NO PRESEN. LA DDA.	200.929	-49,9%	-55,8%	-70,0%	-81,7%	-85,9%	-82,2%	-71,8%
SENTENCIA DEFINITIVA	44.793	-7,9%	-5,4%	-14,7%	-12,2%	-34,1%	-28,0%	-17,1%
RETIRO_DEMANDA	41.463	25,7%	24,3%	28,2%	-13,6%	-23,2%	-19,0%	3,3%
TIENE POR PAGADO CRED.	38.434	5,3%	14,9%	11,8%	-21,8%	-23,2%	-11,6%	-5,5%
NO DA CURSO A LA DDA.	27.360	1,6%	3,7%	15,6%	-36,9%	-35,1%	-31,0%	-13,9%
AVENIMIENTO NO CORRESPONDE	7.172	-20,7%	-12,5%	-25,5%	-68,4%	-70,1%	-72,6%	-46,7%
INGRESO CHEQUE NOTIF. Y NO PAGADO	5.726	-77,9%	-75,4%	-85,8%	-86,8%	-86,4%	-85,6%	-83,4%
OTROS_TERMINOS	5.245	-24,8%	-16,2%	-11,0%	-43,4%	-51,4%	-54,4%	-34,3%
RETIRO_SOLICITUD	3.394	-25,7%	-9,4%	9,3%	-30,8%	31,1%	42,0%	-5,7%
CONCILIACIONES	1.538	1,1%	11,9%	-16,2%	-39,6%	-26,4%	-27,6%	-17,6%
INCOMPETENCIA	747	-11,4%	-7,4%	-64,8%	-95,9%	-99,2%	-90,5%	-63,6%
DESISTIMIENTO	685	-28,6%	-39,2%	-64,7%	-3,4%	-32,6%	-44,7%	-39,0%
TRANSACCIONES	598	21,2%	57,5%	24,5%	53,9%	92,2%	69,3%	53,0%
NIEGA DEUDA	585	18,2%	34,2%	22,9%	-4,3%	-21,6%	-32,5%	-0,9%
CHEQUE NOTIF. Y PAGADO	498	-12,6%	5,9%	-51,9%	-99,0%	-98,9%	-93,5%	-64,7%
ABANDONO PROCED.	430	42,9%	7,5%	-38,0%	-79,5%	-71,3%	-56,9%	-39,8%
SUSTITUCION_PROC	340	26,2%	-8,8%	27,1%	-32,0%	-49,2%	-21,8%	-10,3%
EXCEPC. POR VICIO	194	-28,9%	-58,3%	-48,3%	-78,8%	-85,7%	-60,0%	-58,8%
INSUBSANABLE	191	9,8%	111,1%	0,0%	-37,1%	-50,0%	6,3%	-3,1%
NIEGA FIRMA	155	-19,2%	340,0%	-53,3%	-100%	-94,1%	-91,3%	-60,6%
PAGO_CONTRIBUCIONES	5	-100%	0,0%	-100%		-100%	-100%	-80,0%
ACUM. EN TRIBUNAL	1				-100%			-100%
Total general	380.483	-23,9%	-26,4%	-40,0%	-52,0%	-61,3%	-57,4%	-44,2%

A su vez para los Juzgados Civiles de Santiago, tenemos que las causas terminadas por “Téngase por no presentada la demanda” presentan una disminución de un -82,4,8% y

las causas terminadas por sentencia presentan tan solo una disminución de un -5,9% (véase Tabla N°7).

Tabla N°7: Juzgados Civiles de Santiago. Variación mensual del termino de causas según tipo de términos, durante el 1° semestre del año 2020 v/s igual período en el año 2019.

Motivo de Término	AÑO TERMINO		VARIACION 2020
	2019	2020	-2019
TENGASE POR NO PRESEN. LA DDA.	167.036	29.431	-82,4%
RETIRO_DEMANDA	23.375	21.901	-6,3%
SENTENCIA DEFINITIVA	13.886	13.061	-5,9%
TIENE POR PAGADO CRED. NO DA CURSO A LA DDA.	13.104	12.669	-3,3%
NO CORRESPONDE INGRESO	10.137	8.835	-12,8%
CHEQUE NOTIF. Y NO PAGADO	4.851	421	-91,3%
AVENIMIENTO	2.868	1.936	-32,5%
RETIRO_SOLICITUD	2.352	1.324	-43,7%
CHEQUE NOTIF. Y PAGADO	805	656	-18,5%
DESISTIMIENTO	280	169	-39,6%
TRANSACCIONES	278	496	78,4%
ABANDONO PROCED.	251	191	-23,9%
CONCILIACIONES	191	189	-1,0%
INCOMPETENCIA	187	70	-62,6%
EXCEPC. POR VICIO	105	38	-63,8%
INSUBSANABLE	87	91	4,6%
NIEGA DEUDA	67	25	-62,7%
NIEGA FIRMA	29	16	-44,8%
SUSTITUCION_PROC	21	13	-38,1%
OTROS_TERMINOS	15	12	-20,0%
PAGO_CONTRIBUCIONES	2		-100,0%
Total general	239.927	91.544	-61,8%

La baja variación presentada en los términos por “sentencia definitiva” tendrían su explicación en el hecho que son causas cuya tramitación promedio es de 342 días, por lo tanto, son causas cuyo ingreso se produjo a inicios del año 2019, y que a marzo de este año su tramitación estaba prácticamente concluida, al menos en la primera instancia. Lo anterior además es una señal que los jueces han continuado con su labor más relevante, de dar términos a las causas dentro del marco de las restricciones procesales vigentes.

Otro elemento relevante a destacar es que **el número de procesos civiles cuyos términos probatorios se encuentran suspendidos en razón del artículo 6 de la ley 21.226 alcanza solo a 26.205 causas civiles**, en un universo de 917.438 al 30 de junio de 2020. Así, se advierte que la elección del legislador de suspender una etapa determinada no ha tenido un alcance cuantitativamente relevante, probablemente debido a que los litigantes, al contar con herramientas de acceso electrónico, no se han visto limitados para seguir el curso de sus causas y requerir la resolución de sus procesos. En este sentido, la preexistencia de la Ley de Tramitación Electrónica ha sido clave en establecer un cambio de paradigma técnico en la manera de tramitar gran parte de estas causas, y ha servido como una transición idónea a las condiciones erigidas por la legislación de contingencia vigente.

Los datos son los siguientes:

	Total	% respecto del total
Causas con NCL "Suspende por Contingencia"	26,205:	2.8%
Inventario de Causas en Tramitación:	917,438:	97.2%
	<u>Total 943,643</u>	

A partir del 19 de marzo de 2020 y considerando la contingencia sanitaria, en el Sistema de Tramitación Civil SITCI, se incorporó una nueva nomenclatura denominada **"1640: Suspende por Contingencia"**, que se encuentra disponible para todos los procedimientos. Esta nomenclatura no tiene ningún efecto y su objetivo es dejar registro dentro de la causa, para su posterior seguimiento e identificación en razón de las disposiciones de Ley N° 21.226.

V.- Posible incidencia de la morosidad y del aumento del desempleo en lo señalado.

Con estos datos, y mirando las diferentes variables analíticas esbozadas en las cifras anteriores, ¿qué está pasando con las causas que no ingresan al sistema judicial? ¿Cómo advertimos el nivel contención de causas que podrían ingresar al sistema?

Desde luego, ya existía un sin número de conflictos no ingresados en razón de la contingencia, donde los operadores judiciales externos se reservaron el ingreso de asuntos debido a las restricciones que con urgencia impuso la autoridad sanitaria en el primer trimestre de este año, especialmente en la de cuarentena, luego, en la adaptación de los procesos de trabajo a servicios digitales.

Ambos elementos pueden influir en estimaciones de conflictos contenidos, derivados de la curva de ingreso, esto es, la evolución que presentaba las causas ingresadas todo el año 2019.

No obstante, la estimación de conflictos de competencia de los Juzgados Civiles que subyacen a la crisis sanitaria puede encontrarse en elementos externos que permitirían hacer una progresión más detallada de la situación:

En primer lugar, el aumento de las deudas morosas por 90 días o más, asociados a créditos a empresas y personas (de consumo e hipotecarios). Las últimas cifras dispuestas a mayo de este año por la Comisión para el Mercado Financiero³⁴, indican un aumento sostenido las deudas morosas por 90 días o más, desde un monto de 3.358.461 MM\$ en octubre del año 2018 a un monto de \$3.802.212 MM\$ en mayo del presente año. Complementando estas cifras, conforme al *"XXVI Informe de deuda morosa, cuarto trimestre 2019"*, elaborado por la Universidad San Sebastián, se señala que el total de morosos a diciembre de 2019 alcanzaba a una cifra de 4.733.305 de deudores, cuyos acreedores están compuestos principalmente por la banca (58%) y el *retail* (19%) y una morosidad promedio de \$1.864.724. En el mismo sentido, de acuerdo con el informe de Cuentas Nacionales por Sector Institucional del Banco Central de Chile para el primer trimestre de 2020, se señala respecto del endeudamiento que "el total de Hogares de la economía chilena registró un stock de deuda (pasivos totales) de 50,3% del PIB, ligeramente superior en 0,1pp. al cierre del trimestre anterior, equivalente a 75,4% del ingreso disponible anual, explicado principalmente por préstamos hipotecarios"³⁵.

En segundo término, el aumento de la cesantía que se inició en octubre de 2018 con un 7% y que, según cifras del INE, alcanzó la cifra de un 11,2% para el trimestre marzo a mayo de 2020. Por lo tanto, el aumento sostenido de la morosidad, que se verá agravado por la cesantía y la crisis económica producto de la pandemia y la capacidad de pago que tengan los deudores en el futuro, obligarán a las instituciones financieras y del *retail* a adoptar las medidas y estrategias necesarias para el cobro de dichas deudas, lo que determinará en definitiva los plazos y los volúmenes de las causas a judicializarse. Si el índice de cesantía

³⁴ Comisión Para el Mercado Financiero (2020)

³⁵ Banco Central de Chile (2020), P. 4.

sigue subiendo en los próximos meses, sumado al cierre de las empresas, se producirá además un aumento en la judicialización de casos por morosidad en el pago de arriendos (según encuesta CASEN año 2017, hay un total de 1.270.483 familias en viviendas arrendadas), cobro de gastos comunes y pago de contribuciones y otros tipos de obligaciones financieras.

No es difícil deducir que las mismas variables pueden ser consideradas para anticipar el aumento de causas, post emergencia, en otras jurisdicciones, laboral, cobranza laboral y familia.

Las medidas de corrección procesal previstas en la Ley N°21.226, desde el punto de vista cuantitativo, no han importado la paralización de muchos procesos, pues la ley entregó al criterio del juez la determinación en el caso específico de la idea de “entorpecimiento”, sobre todo por el contenido enunciado en el artículo 3 de la ley que establece la primacía del debido proceso como norma reguladora del alcance del desarrollo y ejecución de ciertas actividades procesales en tiempos de COVID-19, pues los Tribunales no pueden decretar diligencias o actuaciones que puedan causar indefensión: “Durante la vigencia del estado de excepción constitucional de catástrofe, por calamidad pública, declarado por decreto supremo N° 104, de 18 de marzo de 2020, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, y el tiempo en que este sea prorrogado, si es el caso, los tribunales ordinarios y especiales no podrán decretar diligencias ni actuaciones judiciales que, de realizarse, puedan causar indefensión a alguna de las partes o intervinientes, a consecuencia de las restricciones impuestas por la autoridad en el marco del estado de excepción constitucional referido, o en razón de las consecuencias provocadas por la emergencia sanitaria ocasionada por la enfermedad COVID-19”.

De esta forma, la protección y garantía del debido proceso, expresamente fue reafirmada como pilar básico para el sentenciador por la Ley y, por tanto, en sujeción a este principio se hace necesario precisar ciertos aspectos y alcances que deben ser materia de una ley.

VI.- Conclusiones.

1.- Chile tiene una larga historia de normas y medidas adoptadas con el objeto de hacer frente a estados de emergencia o de catástrofe predominantemente ocasionados por casos de la naturaleza, como terremotos, maremotos y tsunamis.

2.- En este contexto, la Ley N°21.226, viene a establecer una serie de medidas procesales destinadas a adecuar la administración de justicia a la contingencia sanitaria del COVID-19, alterando la substanciación de procedimientos, la celebración de audiencias y el transcurso de plazos, y estableciendo el instituto procesal del “entorpecimiento” como el medio regulador de las infinitas variables que pueden ocurrir en la tramitación de cientos de procesos en curso. No obstante, pareciera ser que la normativa ha resultado ser insuficiente, o a lo menos, perfectible.

3.- Según lo expuesto, el número de procesos civiles suspendidos en razón de esta ley alcanzan solo a 26.205 causas civiles, en un universo de 917.438 al 30 de junio de 2020. Así, se advierte que la mayoría de los litigantes no se han visto limitados para seguir el curso de sus causas y requerir la resolución de sus procesos. Lo anterior ha sido posible especialmente debido al funcionamiento de los prácticamente 5 años de la Ley de Tramitación Electrónica.

4.- Pese a lo anterior, existen variables que parecen no haber sido debidamente sopesadas por el legislador al momento de la dictación de esta legislación de emergencia. Así, por un lado, parece no haber garantía ni certeza acerca del acceso a medios tecnológicos de parte de todos los usuarios, lo cual es particularmente problemático para aquellos que se valen de servicios de asistencia jurídica gratuita o que pertenecen a grupos vulnerables de la población. Por otro lado, las medidas adoptadas parecieran no haber abordado de manera suficiente los efectos perniciosos socioeconómicos que la contingencia sanitaria actual ha ocasionado en el público.

5.- Así las cosas, parece interesante analizar y eventualmente recoger la experiencia comparada que, por un lado, ha limitado la utilización de medios electrónicos o telemáticos en aquellos casos en que no existan garantías de que el usuario pueda acceder a éstos. Del mismo modo, es necesario evaluar la adopción de medidas que tiendan no solo a maximizar la eficiencia adjetiva de los procedimientos judiciales, sino también la salud del orden económico de la sociedad y de sus integrantes. Así, medidas como la suspensión o prórroga lanzamientos, la detención en el cobro y ejecución de créditos hipotecarios, o la detención en la obligación del deudor de declararse en insolvencia, entre otras, parecen útiles para morigerar las devastadoras consecuencias sufridas por quienes tienden a ser el sujeto pasivo en muchos de los procesos substanciados ante los tribunales de la república.

6.- Junto a lo anterior, y cuidando no afectar a poblaciones vulnerables, parece útil propender, por un lado, a la utilización de medios electrónicos en aquellas jurisdicciones y procedimientos que aún no lo implementan, y por otro lado, a la adopción de medidas adjetivas que permitan modular las cargas de trabajo existentes antes, durante y con posterioridad al estado de excepción, en aras de garantizar la debida administración de justicia y la defensa de las garantías e intereses de las partes.

7.- En cuanto a la relación existente entre las medidas adoptadas y la carga de trabajo de los Tribunales de justicia, es posible notar que existen medidas procesales que tienen un alto impacto en la percepción que las personas tienen de la forma como se avanza en los procesos que les afectan, como ocurre con lanzamientos en casos de juicios de arriendo y otras de naturaleza sustantiva referida a las cuantías o a los plazos de vencimiento de determinadas obligaciones que constan en títulos ejecutivos. Lo anterior pareciera ser una decisión relevante para la carga de trabajo del sistema judicial civil una vez levantado el estado de excepción, toda vez que la morosidad no limitada o restringida por ley, llevará a una judicialización extraordinaria que tendrá tintes predominantemente coercitivos -esto es, tendientes a lograr “una cobranza eficiente” y no a la solución sustantiva de conflictos jurídicamente relevantes-.

8.- Por lo anterior y en base igualmente a la experiencia comparada, es que los medios alternativos a la solución de conflictos, especialmente la mediación, parecen ser fundamentales para optimizar la solución de fondo y no una actividad procesal transitoria o limitada como se advierte en la tramitación de causas masivas, que han sido las de mayor variación en este tiempo. Junto a lo anterior, parece ser necesario el rediseño de algunos procedimientos judiciales, principalmente aquellos que tiendan a ser iniciados con fines netamente adjetivos y/o coercitivos -como el de cobro de pesos-, los que podrían ser reinterpretados por la legislación procesal como procedimientos monitorios de registro o advertencia, reservando el juicio ordinario para casos donde el conflicto sea evidente y requiera mayor dedicación del juez.

9.- No obstante ser perfectible, la Ley de Tramitación Electrónica parece prestar la utilidad de dotar de un importante influjo estadístico que permitirá al legislador, durante estos tiempos o durante una etapa posterior a la emergencia sanitaria, el realizar diagnósticos certeros que permitan identificar las falencias tanto de éstas normas como de la legislación de emergencia, lo cual permitirá diseñar e implementar las enmiendas necesarias para facilitar el acceso y la administración de justicia, y contribuir así a la justicia y a la paz social.

BIBLIOGRAFÍA

BALLOTPEDIA (2020): “Changes to rent, mortgage, eviction, and foreclosure policies in response to the coronavirus (COVID-19) pandemic, 2020” Disponible en: [https://ballotpedia.org/Changes_to_rent,_mortgage,_eviction,_and_foreclosure_policies_in_response_to_the_coronavirus_\(COVID-19\)_pandemic,_2020#cite_note-EvictMA-2](https://ballotpedia.org/Changes_to_rent,_mortgage,_eviction,_and_foreclosure_policies_in_response_to_the_coronavirus_(COVID-19)_pandemic,_2020#cite_note-EvictMA-2) .

Fecha de consulta: 10 de Junio de 2020

BANCO CENTRAL DE CHILE (2020): Informe de Cuentas Nacionales por Sector Institucional del Banco Central de Chile para el primer trimestre de 2020. (Santiago, Chile).

COMISIÓN PARA EL MERCADO FINANCIERO (2020): “Nuevos Reportes Financieros, Reportes Mensuales 2009 – 2020”. Disponible en: <https://www.sbif.cl/sbifweb/servlet/InfoFinanciera?indice=4.1&idCategoria=2151&tipocont=2359> . Fecha de consulta: 13 de Junio de 2020

EUROPEAN COMMISSION DIRECTORATE, GENERAL JUSTICE AND CONSUMERS (2020): “Comparative Table of Insolvency Related Measures Adopted or Planned or Adoption in Member States as Communicated Until 16 April 2020.” Disponible en: <https://e-justice.europa.eu/fileDownload.do?id=8c19af5d-3e73-4de9-994b-0b975101b5eb> . Fecha de consulta: 10 de Junio de 2020

E-UROPEAN JUSTICE (2020): “Impact of COVID-10 on the Justice Field”. Disponible en: https://e-justice.europa.eu/content_impact_of_the_covid19_virus_on_the_justice_field-37147-en.do . Fecha de consulta: 10 de junio de 2020

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (2018): “Poder Judicial en Números año 2018” Tomo I; Estadísticas Seguridad Pública y Justicia. Disponible en: <https://ine.cl/estadisticas/sociales/seguridad-publica-y-justicia/justicia> . Fecha de Consulta: 15 de junio 2020

[PODER JUDICIAL ESPAÑA \(27/07/2020\): “El CGPJ y la Fiscalía acuerdan impulsar el uso de nuevas herramientas en la solución de conflictos para ofrecer una respuesta ágil y eficaz a los ciudadanos”. Disponible en: http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/En-Portada/El-CGPJ-y-la-Fiscalia-acuerdan-impulsar-el-uso-de-nuevas-herramientas-en-la-solucion-de-conflictos-para-ofrecer-una-respuesta-agil-y-eficaz-a-los-ciudadanos](http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/En-Portada/El-CGPJ-y-la-Fiscalia-acuerdan-impulsar-el-uso-de-nuevas-herramientas-en-la-solucion-de-conflictos-para-ofrecer-una-respuesta-agil-y-eficaz-a-los-ciudadanos) . Fecha de consulta: 30 de julio de 2020.

[PODER JUDICIAL ESPAÑA \(24/07/2020\): “El CGPJ y la Abogacía renuevan su compromiso para colaborar en la implantación de la mediación como vía complementaria para resolver conflictos”. Disponible en: http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/En-Portada/El-CGPJ-y-la-Abogacia-renuevan-su-compromiso-para-colaborar-en-la-implantacion-de-la-mediacion-como-via-complementaria-para-resolver-conflictos-](http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/En-Portada/El-CGPJ-y-la-Abogacia-renuevan-su-compromiso-para-colaborar-en-la-implantacion-de-la-mediacion-como-via-complementaria-para-resolver-conflictos-) . Fecha de consulta: 30 de julio de 2020

PRADO, Arturo (2010): “Recuento de la legislación sobre terremotos en Chile”. Apuntes, Seminario Derecho y Catástrofe: Lecciones del Terremoto, Universidad de Chile, Santiago. 26 al 29 de Abril de 2010.

Normas citadas

Normas Nacionales

[Decreto 104](#) del Ministerio del Interior (25/06/1977) fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del Título I de la Ley 16.282

[Ley N° 6.334 \(29/04/1939\)](#), crea las Corporaciones de Reconstrucción y Auxilio y de Fomento a la producción.

[Ley N°6.761 \(05/12/1940\)](#), fija normas para la inscripción de defunciones ocurridas a causa del terremoto de 24 de enero de 1939 y para la declaración de muerte presunta de personas desaparecidas por el mismo motivo.

Ley N°13.959 (04/07/1960) aprueba medidas jurídicas en beneficio de las provincias que señala.

Ley 16.282 (28/07/1965) fija disposiciones para casos de sismos o catástrofes, establece normas para la reconstrucción de la zona afectada por el sismo de 28 de marzo de 1965 y modifica la Ley N° 16.250

Ley 20.436 (23/04/2010) modifica plazos en materia de actuaciones judiciales y declaración de muerte presunta en las zonas afectadas por el terremoto

Ley 20.886 (18/12/2015) modifica el Código de Procedimiento Civil, para establecer la tramitación digital de los procedimientos judiciales

[Ley 21.226 \(02/04/2020\)](#) establece un régimen jurídico de excepción para los procesos judiciales, en las audiencias y actuaciones judiciales, y para los plazos y ejercicio de las acciones que indica, por el impacto de la enfermedad COVID-19 en Chile

[Oficio de Corte Suprema N°62-2020 \(25/03/2020\)](#). Oficio en Sesión 7. Legislatura 368.

Normas extranjeras:

Colombia: Decreto Supremo N°491 del Poder Ejecutivo (28/03/2020)

Ecuador: Resolución N°39-2020, Pleno del Consejo de la Judicatura (22/04/2020)

EEUU, Estado de Alaska: [Alaska COVID-19 Economic Stabilization Plan](#).

EEUU, Estado de California: [Executive Order N-28-20, Executive Department](#) (16/03/2020).

EEUU, Estado de Illinois: Executive Order 2020-08 in response to COVID-19 (17/03/2020)

EEUU, Estado de Michigan: [Executive Order 2020-19 \(COVID-19\)](#)

[EEUU, Estado de Ohio: Guidance to Local Courts COVID-19 Public Health Emergency, Supreme Court of Ohio](#) (30/03/2020)

EEUU, Estado de Texas: Misc. Docket No. 20-9045, Fourth Emergency Order Regarding the COVID-19 State of Disaster, Supreme Court of Texas (19/03/2020)