

Christian Rojas Calderón*

Sistema de revisión de los actos administrativos contemplados en la Ley General de Pesca y Acuicultura (a la luz de los estándares de la Ley de Bases de Procedimientos Administrativos)

Segunda Sección: Comisión de Derecho Administrativo

Introducción

Constituye uno de los principios del Estado de Derecho y en particular del sistema del Derecho Administrativo chileno el principio de control judicial de los actos de la Administración Pública (o más precisamente de las administraciones públicas).

En efecto, junto con el *principio de juridicidad* y el de *protección de los derechos subjetivos*, este principio es de la esencia de nuestro Estado constitucional de Derecho, cuya consagración arranca a lo menos de los artículos 1º inciso 4, 6º, 7º, 19 N° 3, 20, 38 inciso 2º, 73 y 93 de la Constitución Política de la República (en adelante CPR).

En virtud de la concatenación de este conjunto de normas, surge claramente la consagración en nuestro orden jurídico del *principio general de tutela judicial efectiva*, y en específico del indicado control judicial de los actos administrativos, constituyendo un imperativo que va más allá de la existencia o no de una norma específica habilitante para realizar tal control en un caso particular.

En la especie, estos principios concretados a través de las normas de tipo constitucional indicadas, tienen su expresión a nivel legal del modo que se expondrá a continuación.

* Profesor de Derecho Administrativo, U. Católica del Norte (Chile). Correo electrónico: chrojas@ucn.cl

I.- Medios de impugnación de los actos administrativos contemplados en la LBPA

Antes de realizar este análisis, cabe decir algunas cosas acerca de la Ley N° 19.880 de Bases de Procedimientos Administrativos (en adelante LBPA) en general, y ello en la medida que estas cuestiones generales tienen mucha incidencia en la operatividad del sistema de revisión de los actos administrativos.

Estas cuestiones dicen relación con la definición, características o naturaleza de la LBPA, pues como es sabido, ella se define o caracteriza como básica -o “de bases”- y supletoria¹.

Dichas definiciones o caracterizaciones acerca de su naturaleza tienen especial incidencia para el caso de la aplicación de algún régimen jurídico especial productor de actos administrativos, lo que en todo caso debe compatibilizarse con el régimen general establecido en esta ley básica para todas las normas de idéntica naturaleza (la administrativa)². Y esto por dos razones, que dicen relación con las características indicadas:

- a) **Porque la LBPA es de “bases”**. Lo que implica que fija unos estándares mínimos que debe cumplir todo procedimiento³ destinado a la emisión de este producto típico de la Administración cual es el “acto administrativo”. El efecto de ello es la *derogación*, que cumple la función de salvar las antinomias (contradicciones entre dos preceptos vigentes), en especial el caso de la derogación tácita que se producirá respecto: *a)* de todas las leyes preexistentes, en aquellas partes en que no se entienden especiales y en aquellas partes en que contradicen los nuevos estándares “básicos”; y *b)* de todos los reglamentos, de ejecución o autónomos, que a la fecha de la publicación de esta LBPA, regulan materias que o quedan fuera de las bases de todo procedimiento administrativo legítimo (como reflejo de la derogación tácita de las leyes que tales reglamentos ejecutaban); o que ahora son reguladas por la LBPA.
- b) **Porque la LBPA es supletoria**⁴. Ello en la medida que la supletoriedad declarada de la Ley permite la aplicación general de esta nueva regulación, comple-

¹ Artículo 1° LBPA.

² Esta afirmación se refuerza en virtud del INSTRUCTIVO PRESIDENCIAL SOBRE APLICACIÓN DE LA LEY N° 19.880 (de 19 de junio de 2003) en cuya virtud se dispuso que “las autoridades superiores de la Administración deberán poner especial énfasis en la adopción de todas las medidas tendientes a la adecuada aplicación de la referida ley y a facilitar el rediseño de procesos y simplificación de trámites”, para lo cual deberán considerar como criterios los siguientes: “a. Examinar todos los procesos y trámites que no tengan definido un procedimiento especial, a la luz de los conceptos, criterios, principios y plazos establecidos en esta ley, y adecuarlos cuando ello sea pertinente para su cabal aplicación; b. Considerar, además de la modificación y adecuación de procesos, la posibilidad de suprimir aquellos que pierdan sentido o se hagan innecesarios o redundantes en el nuevo contexto normativo; c. Utilizar una perspectiva global y sistemática (...)” en su aplicación.

³ Constituyendo una verdadera LEY CABECERA DE GRUPO, no en razón de jerarquía sino con respecto de las materias que en ella se tratan, básicamente el procedimiento administrativo general para la dictación de actos del tipo.

⁴ Sobre esto, ver especialmente a VERGARA BLANCO, A.: “Eficacia derogatoria y supletoria de la Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos”, en *La Semana Jurídica*, sección DOCTRINA, N° 289, semana del 22 al 28 de mayo de 2006, pp. 8-9.

tando en todas las leyes preexistentes los nuevos estándares fijados para todo procedimiento administrativo, y cumpliendo así una función integradora o de complemento normativo⁵. Y en virtud de este mismo carácter, esta LBPA opera imperativamente respecto de todos los procedimientos administrativos, independiente de la naturaleza de cada procedimiento particular (disciplinario, concesional, constituyente de derechos, etc.).

Ahora bien, hecha la aclaración anterior, digamos que en general la revisión de los actos administrativos puede realizarse: por vía puramente administrativa (ante la propia Administración) a través de los denominados recursos administrativos; o bien por vía jurisdiccional, en virtud del control que ejercen los tribunales ordinarios de justicia sobre estas cuestiones.

Es importante señalar que en esta materia la LBPA distingue entre actos terminales y actos trámites: *a)* los primeros ponen fin al procedimiento, al resolver la cuestión de fondo; y, *b)* los segundos sirven como antecedente o requisito para la dictación del acto final. En cuanto a la impugnabilidad de los mismos, resulta que los “actos trámites” sólo son susceptibles de ser impugnados cuando impliquen la imposibilidad de continuar con el procedimiento o produzcan indefensión⁶.

La LBPA contiene una peculiar regulación de la revisión de los actos en vía administrativa, pudiendo sintetizarse como sigue⁷:

- ⁵ Cabe consignar a este respecto la evolución de los criterios interpretativos realizados por la CGR sobre este punto, el segundo y tercero acorde con lo señalado precedentemente.

 - a)* Dictamen 48.869/2004: cuya DOCTRINA sostiene que la ley N° 19.880 dispone una normativa de general aplicación para la Administración Pública y de carácter supletorio frente a los procedimientos especiales establecidos por ley, por lo que sus reglas no alteran esta última normativa, que se aplica en forma preferente.
 - b)* Dictamen 12.971/2006: cuya DOCTRINA sostiene que la supletoriedad a que alude el artículo 1° de la ley N° 19.880 significa que su aplicación procede en la medida que la materia en la cual incida la norma respectiva no haya sido prevista en el correspondiente ordenamiento administrativo especial y siempre que sea conciliable con la naturaleza de dicho procedimiento, toda vez que su objetivo es solucionar los vacíos que éste presente, sin que pueda afectar o entorpecer su normal desarrollo. Tratándose –en el caso de la especie–, del procedimiento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental que prevé la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente, no existe impedimento para la aplicación supletoria del artículo 60 de la ley N° 19.880, dado que aquella normativa no consulta un recurso similar al de revisión, señalado en este último precepto, cuya aplicación, por otra parte, no distorsiona o altera el procedimiento de la ley N° 19.330.
 - c)* Dictamen N° 20.119/2006: Cuya DOCTRINA afirma que las disposiciones contenidas en la ley N° 19.880, son aplicables a todos los procedimientos administrativos que llevan a cabo los órganos de la Administración del Estado, salvo que la ley establezca procedimientos especiales, en cuyo evento dicha preceptiva rige con carácter supletorio. Presupuesto para tal aplicación supletoria es que ella sea conciliable con la naturaleza del respectivo procedimiento especial. Como en la especie existe un aspecto específico no regulado por la normativa especial correspondiente, cual es lo que debe entenderse por días hábiles para los efectos de cómputo de un plazo allí previsto, cabe dar aplicación supletoria sobre el punto a lo dispuesto en el artículo 25 de la ley N° 19.880, que excluye, como inhábiles, los días sábados, domingos y festivos. Vemos de este modo, cómo el nuevo criterio de la CGR va rompiendo la “RESISTENCIA” inicial en la aplicación de esta ley.
- ⁶ Artículo 15 inciso 2° de la LBPA.
- ⁷ En esta parte se sigue fundamentalmente a GONZÁLEZ PÉREZ, J.: “La ley chilena de procedimiento administrativo”, en *Revista de Administración Pública*, N° 162, septiembre-diciembre 2003, pp. 359-389.

- revisión sin sujeción a procedimiento formal, o revisión de oficio: revocación y aclaración; y
- revisión sujeta a procedimiento formal: invalidación, recursos ordinarios de reposición y jerárquico, y recurso extraordinario de revisión.

De estos, y dada su configuración –especialmente el corto plazo (5 días) para interponer los recursos ordinarios–, resulta preferible entender que el procedimiento de invalidación (que ocurre por cualquier infracción al ordenamiento jurídico) es un procedimiento ordinario, que podrá incoarse dentro de los dos años siguientes a la notificación o publicación del acto, aunque no se hubieren interpuesto reposición o jerárquico.

1) Revisión sin sujeción a procedimiento formal

En la LBPA se trata de esta clase de revisión como “de oficio” por parte de la Administración.

(1.1.) Revocación

Se reconoce explícitamente en nuestra legislación la facultad de REVOCACIÓN, en cuya virtud se consagra la posibilidad de que la misma autoridad pueda volver sobre sus propios actos, por razones de legalidad o de oportunidad, mérito o conveniencia para el servicio; y privarles de efecto. Esta potestad se radica en el órgano que dictó el acto; y los efectos de la misma operan sólo hacia el futuro. Sin embargo, el ejercicio de dicha potestad siempre admite el límite del caso en que producto del acto se hayan creado o reconocido derechos subjetivos, en cuyo caso en principio no puede dejarse sin efecto por esta vía el acto.

Esta forma de extinción de actos administrativos supone la necesidad de sujetar a un acto válido y previo a las exigencias de interés público, invocando al efecto razones de justicia y no de legalidad, interés público que puede o no corresponder al mismo interés público que se tuvo en cuenta al momento de su dictación; de forma tal que cuando la extinción o eliminación del acto se fundamenta en motivos de oportunidad, incompatibilidad con el interés público, conveniencia administrativa o incluso causas de mérito, cada uno de esos supuestos constituyen causa de indubitada revocación⁸.

La LBPA admite con carácter general la revocación de los actos administrativos, con las excepciones que establece el artículo 61:

- a) cuando se trate de actos declarativos o creadores de derechos adquiridos legítimamente;

⁸ Cfr. FORTES MARÍN, A.: “Estudios sobre la revocación de los actos administrativos”, en *Revista de Derecho*, Universidad Austral de Chile, Vol. 19 N° 1, julio 2006, pp. 151-155.

- b) cuando la ley haya determinado expresamente otra forma de extinción de los actos; y
- c) cuando por su naturaleza la regulación legal del acto impida que sean dejados sin efecto.

Lo anterior, necesariamente debe regirse en su ejercicio por el *principio de la confianza legítima*, en la medida que dicho principio constituye una garantía de actuación de las administraciones públicas de frente a los administrados/particulares⁹, y debe ser tenido especialmente en consideración en este caso, pues atendida la expresión “adquiridos legítimamente” de la letra a) del artículo 61 LBPA, los márgenes de la revocación se tornan difusos y se pueden ampliar hasta la arbitrariedad, de no tener en cuenta lo anterior; en efecto, se deja abierta la posibilidad de utilizar la vía de revocación para aquellos actos declarativos o creadores de derechos adquiridos que no se hayan adquirido legítimamente, lo que sin embargo no parece adecuado toda vez que la ilegitimidad se reduciría a supuestos de adquisición de mala fe o por malas artes o por intermedio de fraude, cuestión que en todo caso corresponde declarar únicamente a los Tribunales de Justicia. En ese caso, la vía que en estricto sentido correspondería usar sería la anulación en procedimiento judicial.

En fin, cabe señalar que para el caso de ser procedente este instrumento, aunque la LBPA habla de “revisión de oficio” no hay razón alguna para que no proceda esta clase de revisión a instancia de interesado.

(1.2.) Aclaración

En cuya virtud, asiste la potestad dada a la autoridad administrativa que hubiera dictado una decisión que ponga término al procedimiento administrativo, de oficio o a petición de parte, para aclarar los puntos oscuros o dudosos y rectificar los errores puramente materiales o de hecho que aparecieran de manifiesto en el acto.

2) Revisión *con* sujeción a procedimientos formales

Ahora bien, si concurren los límites del artículo 61, únicamente podrá revisarse un acto en vía administrativa por los procedimientos formales que se regulan en el Capítulo IV de la ley: el de invalidación –que puede incoarse de oficio o por los interesados-, y los recursos administrativos –sólo a instancia de persona legitimada-.

(2.1.) Invalidación

Tal como se ha interpretado, el de invalidación es un procedimiento de revisión ORDINARIO, cuyo objeto es anular total o parcialmente los actos contrarios a Derecho.

⁹ Sobre el particular ver a BERMÚDEZ SOTO, J.: “El principio de confianza legítima en la actuación de la administración como límite a la potestad invalidatoria”, en *Revista de Derecho*, Universidad Austral de Chile, Vol. 18 N° 2, diciembre 2005, pp. 83-105.

De este modo, cualquier infracción al ordenamiento jurídico en que incurra el acto podrá hacerse valer por este procedimiento dentro de los dos años siguientes de su notificación o publicación en su caso. Se trata de una respuesta adecuada y justificada en la existencia de una ilegalidad, un vicio de nulidad que obliga a extinguir dicho acto del ordenamiento jurídico como consecuencia -en la gráfica expresión de FORTES- de la “repugnancia jurídica”¹⁰ entre su estructura inválida y los efectos que produce.

La invalidación, como señala Bermúdez¹¹, consiste en la extinción del acto administrativo en razón de haber sido dictado éste en contra del ordenamiento jurídico, producto de un acto posterior en sentido contrario de la propia Administración Pública que lo ha dictado.

A partir de lo anterior, en virtud de los claros términos del artículo 53 puede concluirse que la Administración Pública tiene potestad invalidatoria, a pesar de la doctrina contraria¹². Y su causa consiste en que el acto sea contrario a Derecho -lo que la permite distinguirla de la Revocación en la medida que ella no supone en principio una vulneración del ordenamiento jurídico-, permitiendo distinguir distintas intensidades de vulneración del ordenamiento jurídico.

Dado lo dicho, debe concatenarse esta disposición con el artículo 13 LBPA, que en sus incisos 2º y 3º establece la regla conforme de la cual el vicio de procedimiento o de forma sólo afecta la validez del acto administrativo cuando recae en algún requisito esencial del mismo -sea por su naturaleza, sea porque así lo manda el ordenamiento jurídico-, y provoca perjuicio al interesado. Y estos “perjuicios” podrán ser todos aquellos a que refiere el artículo 21 LBPA.

Lo anterior, debe estar por cierto vinculado a un “procedimiento administrativo de invalidación”, que como señala el inciso final del artículo 53 comentado será siempre impugnabile ante los Tribunales de Justicia en procedimiento breve y sumario.

Con ello se reafirma la competencia de los Tribunales de Justicia en este ámbito concencioso-administrativo, respecto de la validez o nulidad y justificación o no, a su vez, del acto administrativo invalidatorio.

(a) Causales de la invalidación.

Como medio de impugnación general, es preciso señalar que las causales por las cuales se puede invalidar un acto administrativo, en general, son dos:

¹⁰ FORTES (n. 8), p. 156.

¹¹ Cfr. BERMÚDEZ (n. 9), pp. 95-104

¹² Liderada por SOTO KLOSS. Puede leerse en *Derecho Administrativo*, tomo II, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1996, p. 208; y reiterada en EL MISMO: “La Ley 19.880, sobre procedimientos administrativos, ¿“aleluja” o “miserere”?”, en *Vv.Aa., Ley 19.880 sobre procedimientos administrativos*, Academia de Derecho, U. Santo Tomás, Santiago, 2003, p. 96.

- *El error de hecho*: que constituye un vicio de la voluntad y que se produce cuando la autoridad, al momento de dictar el acto, contaba con un falso conocimiento de la realidad. En este caso, cuando se da cuenta del error, puede ejercer la potestad invalidatoria. La Contraloría ha señalado que esta causal procede sólo si el error de hecho es coetáneo a la emisión del acto y si se acredita efectivamente. Ello en la medida que aquel error de hecho constituye o causa la infracción al ordenamiento jurídico
- *La ilegalidad*: Esta es la causal por excelencia y se produce cuando el acto ha sido dictado con infracción directa del ordenamiento jurídico.

(b) Características de la invalidación.

Atendida la configuración de la LBPA, cabe señalar como sus características esenciales las siguientes:

- Procede de oficio o a petición de parte;
- Debe ejecutarse dentro del plazo de 2 años desde la publicación o notificación del acto;
- Puede invalidarse total o parcialmente el acto;
- El acto invalidatorio siempre es impugnabile ante los tribunales de justicia en procedimiento breve y sumario;
- Si se reclama la invalidación de un acto ante la autoridad administrativa no puede recurrirse a los Tribunales, sino hasta que no se resuelva u opere el silencio negativo; y
- Si se reclama la invalidación ante los Tribunales, la Administración debe abstenerse de conocer del asunto.

(c) Límites de la potestad invalidatoria.

En la etapa previa a la dictación de la LBPA es posible reconocer que la Contraloría General de la República a través de su jurisprudencia administrativa, pasó por diversas etapas respecto de los límites de la potestad derogatoria.

La primera etapa, que llegó hasta la mitad de la década de 1960, sostenía que la regularidad de los actos de la Administración era mayor que el hecho de que los actos fueran antijurídicos. Según esta posición podía invalidarse todo, ya que no se constituían derechos si se violaban preceptos constitucionales, legales o reglamentarios al dictarlos. Para lo anterior, se basaban en el texto del artículo 4º de la Constitución de 1925 que era similar a nuestro actual artículo 7º.

La segunda etapa autorizó la invalidación de los actos salvo que éstos hubieran constituido derechos a favor de terceros y que se hubieran amparado en la presunción de legalidad. Al respecto, se desarrollaron tres posiciones:

- No se podía invalidar un acto que formalizara un contrato suscrito con particulares bajo el Derecho común, por lo que se debía optar por la vía jurisdiccional para dejarlo sin efecto.
- No procedía invalidar decretos o resoluciones que hubieren generado efectos patrimoniales en terceros que se encontraban de buena fe.
- En el caso de terceros de mala fe, procedía invalidar aun cuando se hubieren generado efectos patrimoniales.

La última etapa, que se desarrolló a partir de la década de 1990, señala que la potestad de invalidar está limitada por mantener la estabilidad de situaciones jurídicas constituidas y consolidadas bajo el imperio del acto ilegal¹³.

Ésta última es la que se ha consolidado a través de la dictación de la LBPA por medio de las limitaciones ya indicadas, sin perjuicio de los reparos planteados sobre la expresión “adquiridos legítimamente” del artículo 61 LBPA. Y se ratifica en virtud del artículo 53 inciso 2º de la LBPA pues la invalidación puede afectar a la totalidad del acto o parcialmente a éste, sin afectar a las disposiciones que sean independientes de la parte afectada.

Cabe aclarar que, en todo caso, esta potestad no es absoluta por cuanto, como ha dejado sentado la jurisprudencia judicial y administrativa mayoritaria, no puede afectar derechos incorporados al patrimonio de terceros; y sólo tendrá efecto para lo futuro en virtud de la regla de irretroactividad del artículo 52 de la LBPA.

(2.2.) Reposición y Jerárquico

Regulados en el artículo 59 de la LBPA, son aquellos que pretenden la modificación de lo resuelto, y se interponen dentro del plazo de 5 días ante el mismo órgano que lo dictó o ante el superior en su caso. Para diferenciarlos, se parte de la distinción entre dos tipos de actos, según agoten o no la vía administrativa.

Así, AGOTAN LA VÍA ADMINISTRATIVA: los actos del Presidente de la República, de los Ministros de Estado, de los Alcaldes y de los jefes superiores de los servicios públicos descentralizados. De este modo, contra los actos que agoten la vía administrativa sólo es admisible el recurso de reposición.

¹³ En efecto, sostiene el Dictamen 18.657/2000 que la autoridad administrativa se encuentra en el imperativo de invalidar los actos emitidos con infracción de las normas legales o basadas en errores de hecho que afecten los presupuestos que los hacen admisibles. Tal predicamento constituye una aplicación del principio de juridicidad de los actos de la administración, que emana de lo dispuesto en los artículos 6º y 7º de la Constitución Política y 2º de la LOC Nº 18.575 y, en razón de su rango, prima por sobre toda normativa meramente legal que no contemple expresamente dicha posibilidad. El interesado impedido de desempeñar sus labores por una decisión de autoridad, constitutiva de fuerza mayor, puede percibir los emolumentos correspondientes al lapso en que permaneció alejado de sus funciones.

Ahora, si el acto NO AGOTA LA VÍA ADMINISTRATIVA, el interesado podrá interponer directamente el recurso jerárquico ante el órgano superior del que dictó el acto, o recurso de reposición ante el órgano que lo dictó en el mismo plazo, y en este último caso podrá interponerse de manera conjunta y subsidiaria el jerárquico. Así, rechazada total o parcialmente la reposición, se elevará el expediente al superior.

En el recurso jerárquico, conforme al inciso 6º es preceptivo “oír previamente al órgano recurrido, el que podrá formular sus descargos por cualquier medio, escrito o electrónico”.

(2.3.) *Recurso extraordinario de revisión*

Este recurso, dado su carácter, únicamente puede fundarse en los motivos tasados que determina el artículo 60 de la LBPA, que pueden clasificarse en dos grupos, según que dependa o no de que se dicte sentencia en proceso penal; con la consiguiente repercusión en el régimen del plazo.

Cuando la admisibilidad del recurso de revisión dependa de que se dicte una sentencia penal –supuestos *c)* y *d)* del artículo 60-, el plazo de un año se contará desde que la sentencia quede ejecutoriada (salvo que fuera anterior). Aquí no se quiebra la lógica del sistema de recursos, pues si todavía no ha transcurrido el plazo de dos años del proceso de invalidación, no tendría sentido acudir a este recurso extraordinario para hacer valer el vicio de que adolece el acto; pero si ya hubiera transcurrido el plazo para incoar el procedimiento de invalidación, ya estaremos ante un acto que goza de “estabilidad”¹⁴. Y la sentencia firme reabrirá el plazo de un año para impugnar el acto.

Lo que sí rompe la lógica del sistema son los motivos *a)* y *b)* del artículo 60.

Respecto de este último, sólo tendría sentido si se limitara al supuesto de que aparecieran nuevos documentos y el plazo de un año para interponer el recurso se contara no desde que se dictó la resolución –como dice en inciso final-, sino -lo que es más lógico- desde que se tuviera conocimiento de los documentos. Pero no en los demás casos.

II.- Medios de impugnación de los actos administrativos contemplados en la LGPyA

Hecha la revisión sistemática de los medios de impugnación de los actos administrativos fijados en la LGPA –que se presenta, en virtud de sus características, como un régimen básico o que fija estándares mínimos y supletorio-, corresponde ahora revisar el régimen propio de impugnación de los actos administrativos establecidos en la Ley General de Pesca y Acuicultura (en adelante LGPyA).

¹⁴ Sólo puede ser “firme” una decisión basada en una sentencia dictada en ejercicio de la potestad jurisdiccional, que se encuentre ejecutoriada. Sobre el particular ver a ROMERO SEGUEI, Alejandro: *La cosa juzgada en el proceso civil chileno*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2002.

Para ello, diremos algunas cuestiones generales acerca de la LGPyA, luego se analizará el sistema de sanciones generales allí establecido, para finalizar revisando las sanciones específicas para cada caso y los medios de impugnación especiales de dicha ley. En fin se propondrá la forma de compatibilizarla con el régimen jurídico general de la LBPA.

1) Ámbito de aplicación de la LGPyA

El artículo 1º del texto refundido¹⁵ señala el ámbito competencial de la misma que comprende:

- a) la preservación de los recursos hidrobiológicos;
- b) toda actividad pesquera extractiva, de acuicultura, de investigación y deportiva; que se realice en aguas terrestres, interiores, mar territorial o zona económica exclusiva y en las áreas adyacentes sobre las que exista o pueda llegar a existir jurisdicción nacional de acuerdo con las leyes y tratados internacionales;
- c) las actividades pesqueras de procesamiento y transformación; y
- d) el almacenamiento, transporte o comercialización de recursos hidrobiológicos.

La regulación sobre dicho ámbito competencial incide en el conjunto de actividades abarcadas por esta normativa como actividades de acuicultura, simples centros de cultivo, actividades pesqueras extractivas y de transformación, entre otras; correspondientes a distintos niveles productivos (pesca artesanal o industrial) o de desarrollo (pesca de investigación, planes de manejo, repoblamiento), e incluso la veda.

Cada una de dichas actividades está regulada en la LGPyA y en los reglamentos sectoriales (Reglamento ambiental para la acuicultura; Reglamento de concesiones y autorizaciones de acuicultura; Reglamento del sistema de evaluación de impacto ambiental; Reglamento de áreas de manejo y explotación de recursos bentónicos; y los reglamentos sanitarios –Reglamento de certificación para la importación de especies hidrobiológicas y Reglamento sanitario para la acuicultura-)¹⁶.

Todo lo anterior, deriva en un conjunto de concesiones o autorizaciones reguladas respecto de actividades de pesquería y de acuicultura, consideradas en general (dado que admiten varias divisiones ya indicadas: acuicultura, gestión ambiental, pesca deportiva, pesquerías y sanidad pesquera).

Lo anterior se traduce en la profusa regulación establecida en la LGPyA, particularmente relatada en el título III para la actividad pesquera extractiva industrial; título IV para la

¹⁵ Decreto Supremo 430 publicado en el Diario Oficial el 21 de enero de 1992, y su última modificación por Ley Nº 20.116 publicada en el Diario Oficial el 24 de agosto de 2006.

¹⁶ Cuyos textos actualizados figuran en la página web del servicio. www.sernapesca.cl o en www.subpesca.cl

pesca artesanal; título VI para la acuicultura, título VII para la investigación; y título VIII para la pesca deportiva.

2) Régimen sancionatorio

Cada una de dichas actividades se encuentran sujetas, como no puede ser de otro modo dada la importancia fundamentalmente económica de cada una de ellas, a un régimen general de infracciones y sanciones establecido en el título IX de la LGPyA (artículos 107 a 134), cuyo conocimiento corresponde en general a los jueces civiles con jurisdicción en las comunas en donde se hubieran cometido las infracciones o donde hubiesen tenido principio de ejecución.

Al mismo tiempo, a nivel puramente ADMINISTRATIVO, el título XI (artículos 141 a 144) fija el régimen sancionatorio de la especie -genérico y más grave-, cual es la CADUCIDAD.

Conviene pues, delimitar los contornos de dicha institución de frente a aplicarla como sanción administrativa general dentro de la LGPyA.

3) La Caducidad como sanción administrativa general en la LGPyA

La caducidad es un concepto que admite distintos significados, y respecto del cual cabe señalar que el legislador no siempre los utiliza en el mismo sentido, ni aun ante la misma sede¹⁷. Probablemente ello se deba a que sea una institución, como tantas otras, perteneciente a todo el Derecho en cuya virtud puedan hacerse referencia a la misma desde distintas miradas de las ciencias del Derecho, y por consiguiente hablarse de ella en distintos sentidos¹⁸.

En general puede decirse que en Derecho al menos tiene dos sentidos: uno de carácter procedimental y otro de carácter sustantivo.

En efecto se la define como la extinción de una facultad o de una acción por el mero transcurso de un plazo configurado en la ley como una carga para el ejercicio de aquellas.

A raíz de lo anterior, cada vez que es utilizado en una ley, o cada vez que es considerado como explicación de una situación jurídica usualmente caracterizada por el decaimiento de un derecho o de una pretensión, a raíz del cumplimiento de un plazo

¹⁷ Como afirma R. DOMÍNGUEZ ÁGUILA respecto del Derecho Civil, que "ni siquiera el término 'caducidad' es usado siempre en el sentido técnico de extinción por no ejercicio dentro del tiempo, pues a veces es sinónimo sólo de simple extinción". *La prescripción extintiva. Doctrina y jurisprudencia*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2004, p. 125, nota al pie número 331.

¹⁸ En este caso, desde la ciencia del Derecho Civil, o desde ciencia del Derecho Administrativo, o desde la ciencia del Derecho Procesal.

o una condición, cabe verificar el sentido y el contexto en que se usa tal concepto. Y la distinción es importante, pues se derivan efectos diferentes, según sea el caso.

La caducidad, en la legislación civil y administrativa, opera en efecto respecto de derechos ya nacidos, por lo cual resulta pertinente realizar la distinción.

(3.1.) *La caducidad en el Derecho Civil*

Desde el punto de vista del Derecho Civil, se ha entendido tradicionalmente que una de las causas particularmente importantes, como forma de extinción de los derechos (en conjunto con la prescripción extintiva) es la caducidad. De hecho, se la trata con aquella para diferenciar una y otra.

Se la define como aquella figura que determina, de modo automático e inexorable, la extinción de ciertos derechos, poderes o facultades, si no se realiza un acto específico dentro del plazo fijado a tal efecto por la ley. O como sostiene la C. Suprema “es la pérdida de la facultad de hacer valer un derecho como consecuencia de la expiración de un plazo fatal”¹⁹. Desde esta perspectiva del Derecho Civil, se ha entendido que la caducidad “afecta a derechos que la ley concede con vida ya limitada de antemano, por lo que se extinguirán totalmente cuando haya transcurrido el plazo que les ha sido impuesto de manera taxativa”²⁰. Con todo, subsisten dudas en su torno, sobremanera respecto de sus diferencias, ya no sólo con la prescripción, sino que también con la preclusión.

El fundamento para esta clase o tipo de caducidad “civil”, es -considerado así por la doctrina civilista especializada- dar seguridad a las relaciones jurídicas especialmente con respecto a los derechos no disponibles.

Se reconocen como casos de caducidades “civiles” a ciertas situaciones especialmente vinculadas con el Derecho de familia, cuyos ejemplos pueden verificarse en los artículos 186, 206, 207, 212, 214, 216, 217 y 218 del Código Civil²¹.

En torno a sus características, cabe señalar que puede tener un origen legal o convencional, y en este último caso siempre que se trate de derechos que puedan disponerse. La indetenibilidad, frente a la posibilidad de interrupción o suspensión de la prescripción. En fin, puede apreciarse de oficio por un tribunal siempre que se trate de una causa legal, y opera de pleno derecho al extinguirse el plazo previsto, siendo ésta su característica más clara en la medida que la extinción del derecho se produce por un hecho objetivo: el curso del tiempo²².

¹⁹ C. Suprema, 19 mayo 1983, en *RDJ*, t. 80, sec. 1ª, p. 34; también publicada en *FM* N° 294, N° i 3, p. 192.

²⁰ PUIG BRUTAU, J.: *Caducidad, prescripción extintiva y usucapión*, Madrid, Bosch, 1988, p. 28.

²¹ En este sentido DOMÍNGUEZ (n. 17, pp. 139-140) también reconoce esta institución -con los contornos ya indicados- en el artículo 79 de la Ley 18.092 sobre Letra de Cambio y Pagares, en el artículo 23 de la Ley de Cheques, en el artículo 4º de la Ley 19.260 sobre Beneficios de Seguridad Social, en el artículo 168 del Código del Trabajo, y por cierto en el artículo 64 del Código de Procedimiento Civil, que fija la regla a este respecto.

²² Cfr. DOMÍNGUEZ (n. 17) pp. 131-136.

*(3.2.) La caducidad en el Derecho Administrativo*²³.

Al principio de esta revisión se dijo que la misma institución de la CADUCIDAD, en diversas sedes refiere a distintas cuestiones²⁴.

Pues bien, de frente al Derecho Administrativo, la institución en estudio es algo diferente a lo ya visto.

Se trata en efecto, por una parte, de una sanción que establece la ley y que opera como consecuencia de una nueva actividad administrativa, ante la configuración de una causal por la que se extingue el derecho respectivo, el cual decae o desaparece. Y por otro lado, de un decaimiento de un procedimiento concesional, en virtud de la falta de actividad del peticionario.

Se reconocen así, en Derecho Administrativo, una "CADUCIDAD PROCEDIMENTAL" o "CADUCIDAD-DECADENCIA" y una "CADUCIDAD-SANCIÓN"²⁵.

(a) Caducidad procedimental o caducidad-decadencia.

Supuesto un procedimiento administrativo destinado a otorgar o reconocer cierta clase de derechos, para el caso de inactividad o abandono por parte del interesado de éste²⁶, opera la extinción del acto administrativo por su incumplimiento, dentro de un plazo fijado por la ley, de las obligaciones que se le imponen dentro de dicho procedimiento.

Suscintamente, es posible definirlo como la conclusión del procedimiento, cuando se paraliza su tramitación por causa imputable al interesado²⁷. Así, se trata de una medida extintiva de posiciones jurídicas que afectan al estatus procedimental de uno o más interesados, conduciendo a la finalización de la tramitación administrativa.

En efecto, el procedimiento administrativo debe desarrollarse en un plazo máximo y con un ritmo y continuidad determinados que no debe sufrir interrupciones injustificadas, y para el caso de inactividad del mismo –producto de la inacción de la Administración o del administrado/particular interesado–, se prevé como efecto su

²³ En lo que viene, se sigue fundamentalmente a VERGARA BLANCO, A.: "Nota sobre la caducidad como fuente de extinción de derechos y del decaimiento del procedimiento administrativo", en *Actas de las XXXIV Jornadas de Derecho Público*, Lexis Nexis, Santiago, 2005, pp. 567-572.

²⁴ Es "polisémico" dice VERGARA BLANCO (n. 23), p. 567.

²⁵ No obstante, su diferencia es DE GRADO pues, *lato sensu*, ambas son finalmente sanciones en el sentido de consecuencias jurídicas derivadas del acaecimiento en el obrar u omitir establecido por una norma (Cfr. SORIA, D. E.: "Consideraciones sobre la caducidad como medio de extinción del acto administrativo", en Vv. AA., *El Derecho Público u comienzos del siglo XXI. Estudios en homenaje al profesor Allan Brewer-Carías*, tomo II, 3ra. Parte: Derecho Administrativo, Civitas, Madrid, 2003, p. 1715).

²⁶ Así se refiere a este instituto el artículo 43 LBPA.

²⁷ En un sentido similar, ver a VILLAR PALASÍ, J. L. y VILLAR EZCURRA, J. L.: *Principios de Derecho Administrativo*, tomo II, Servicio de Publicaciones Facultad de Derecho U. Complutense de Madrid, Madrid, 1999, pp. 130-131.

extinción por caducidad y sus efectos se traducen en la imposibilidad de continuar tal procedimiento, y no poder llegar a adquirir el derecho definitivo³⁸.

Ejemplos de ella se reconocen en los casos de los artículos 70, 82 y 86 del Código de Minería, que son caducidades procedimentales durante la constitución de la respectiva concesión minera.

Distinta es la situación del artículo 115 y 155 del mismo Código, ambos casos de caducidad-sanción por infracción o incumplimiento de obligaciones vinculadas a esta clase de concesiones que, en todo caso suponen una declaración judicial en tal sentido.

Otro caso, en los “derechos provisionales” de agua subterránea del artículo 66 del Código de Aguas para el caso, que la Dirección General de Aguas constata perjuicios a los derechos ya constituidos.

(b) Caducidad-sanción

La hipótesis de esta caducidad es la de un derecho en pleno ejercicio, pero que ante una actuación de su titular prohibida por la legislación, se habilita una potestad administrativa para operar esta caducidad-sanción, que extinguirá su derecho.

Se trata de un derecho ya adquirido; ya nacido, y que usualmente es el resultado de una “concesión” definitiva.

Consiste en la privación de derechos de que son titulares los sujetos sancionados, lo que implica una facultad revocatoria general de títulos administrativos que habilitan para la realización de una actividad (revocación de una autorización o concesión, o caducidad en el aprovechamiento o uso privativo de un bien público)³⁹.

Estas medidas tienen su fundamento en la infracción de ley, previamente dispuesta así al momento de otorgar el título concesional respectivo. Se trata en efecto de un instrumento de supresión o cesación de determinadas situaciones subjetivas.

Como señala VERGARA BLANCO⁴⁰, esta clase de caducidad opera en las situaciones jurídicas constituidas, lo que implica unas hipótesis previamente tasadas y contenidas en la legislación, en la medida que no quebranten principios generales de Derecho. Es decir, sólo opera en la medida que esta sanción se origine en quebrantos a la legalidad originados en conductas del titular del derecho, esto es, en causales legales y no en la mera voluntad administrativa.

Conforme lo explicado hasta el momento, sus notas salientes serían las siguientes:

- a) Es un *acto administrativo*, por tanto siempre ha de ser expreso, de carácter unilateral y opera solo para lo futuro.

³⁸ Véase a SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: *Principios de Derecho Administrativo general*, tomo I, Iustel, Madrid, 2004, pp. 82-85.

³⁹ Cfr. SANTAMARÍA (n. 28), tomo II, pp. 402-403.

⁴⁰ Ver VERGARA BLANCO (n. 23), p. 568.

- b) De *alcance particular*, pues opera sobre relaciones jurídicas válidas preexistentes de contenido favorable, que extingue.
- c) Su *ámbito de aplicación* lo constituyen los actos de alcance particular y, por consiguiente, no afecta o deroga actos generales o reglamentos.
- d) Es de *carácter constitutivo*, pues extingue una relación o situación jurídica y no se limita a acreditar su cesación sino que reviste carácter definitivo a fines de su impugnabilidad.
- e) Opera normalmente, frente a *incumplimientos graves o esenciales* del titular de la licencia, autorización, permiso o concesión.
- f) En fin, es un *acto de gravamen*, en el sentido de provocar una pérdida de situaciones jurídicas activas en la esfera jurídica del destinatario de la medida.

Conforme lo anterior, resulta necesaria una TIPIFICACIÓN NORMATIVA que origine la potestad sancionatoria de tipo administrativo en orden a caducar, en la medida que debe predicarse de este poder, lo mismo que se dice en general sobre las POTESTADES³¹, lo que implica siempre una atribución normativa del título, que trae aparejada una habilitación exclusivamente legal, y unos presupuestos de hecho para que se haga operativa.

En consecuencia, no existe una posibilidad abierta a que la Administración declare caducidades sin previa causal, pues eso originaría una precariedad hoy claramente inadmisibles en el contexto de un Estado de Derecho. En efecto, esa pretendida configuración de la caducidad –bajo un tipo abierto– es inadmisibles bajo los principios contenidos en los artículos 1º, 6º, 7º, 19 N.ºs. 3, 24 y 26, 73 y 93 CPR³².

³¹ Pueden definirse como *la atribución de la medida concreta de competencia otorgada al órgano*. Sus características esenciales serían las siguientes: a) Es un poder reconocido y otorgado por el ordenamiento jurídico; b) Es un poder que lleva aparejada una situación de sujeción en virtud que una o varias personas quedan sometidas a la potestad de otra, cuyos actos producen efectos jurídicos sobre los primeros; c) Se configura como un poder susceptible de aplicación indefinida; d) Constituye un poder que se ejerce en interés de terceros, que se identifica como una "potestad-función" por lo que se ejercen por parte del titular –habitualmente la Administración–, en beneficio de la colectividad; e) En fin, implica no sólo la posibilidad de actuación legítima (poder), sino la obligación de actuar a favor del fin para el que fue concebida (deber). De lo que se deriva, que las potestades son de ejercicio obligatorio y, por lo mismo, irrenunciables, intransmisibles e inextinguibles por la voluntad de su titular. Véase especialmente sobre esto a DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ, J. M.: *La actividad de la administración*, Tecnos, Madrid, 1983, pp. 65-71.

³² De admitirse el carácter precario de algún derecho concedido, solo puede hacerse con carácter excepcionalísimo y en los casos que tasadamente el legislador así lo disponga, siempre que no se infrinjan normas constitucionales y principios generales del Derecho. Cabe recordar en esta parte a J. GONZÁLEZ PÉREZ –con ciertas licencias en todo caso respecto de la terminología utilizada pues se considera más adecuada la expresión BIENES PÚBLICOS en vez de DOMINIO PÚBLICO–, que señala "el concesionario del dominio público es titular de un derecho ejercible frente a todos, incluso frente a la Administración concedente, *salvo en la línea de precariedad*; pero esta línea de precariedad, muy estrecha, deja al derecho real toda una esfera de utilidades" (p. 24), y más adelante agrega que en realidad "el derecho de propiedad no es menos frágil frente al interés público" (p. 25) por lo que no es exacto que el derecho real administrativo sea precario "ni aún respecto del Estado concedente" (p. 25). Véase *Los derechos reales administrativos*, segunda edición, Civitas, Madrid, 1989.

Ejemplos legislativos vigentes de esta CADUCIDAD-SANCIÓN son las que afectan a los derechos nacidos de concesiones eléctricas (DFL N° 1, de 1982, LEY GENERAL DE SERVICIOS ELÉCTRICOS); o de concesiones sanitarias (DFL 382, de 1989); o las correspondientes a derechos sobre concesiones y autorizaciones de acuicultura, autorizaciones de pesca y permisos, de áreas de manejo y explotación de recursos bentónicos (artículos 55 y 141 a 144 de la LEY GENERAL DE PESCA Y ACUICULTURA).

En el ámbito de la LEGISLACIÓN MINERA no existen estas caducidades, y tales derechos sólo pueden extinguirse por anulación del título (artículo 95 Código de Minería), o por declaración judicial (declaración de terreno franco artículo 155 Código de Minería). Y en la LEGISLACIÓN DE AGUAS, igualmente, estas caducidades no se aplican, y la legislación las excluye expresamente al señalar el artículo 129 Código de Aguas que los derechos de aprovechamiento de aguas se extinguen por las causas y en la forma establecidas en el derecho “común”³³.

Con todo, como señala VERGARA BLANCO³⁴, atendidos los contornos en nuestro Derecho de dicha potestad sancionadora, aquella debe ejercitarse respetando ciertas condiciones básicas o principios.

Así las cosas:

- (a) en cumplimiento del *principio de la legalidad de las sanciones*, ninguna resolución administrativa que imponga una sanción podría basarse en una infracción a un reglamento, de modo que una sanción así configurada e impuesta resulta claramente inconstitucional en cuanto la sanción se acogería a una norma reglamentaria como fuente de una conducta sancionable administrativamente, lo que es inconstitucional pues toda pena debe fundarse en ley.
- (b) en cumplimiento del *principio de tipicidad*, el establecimiento por ley de una descripción y determinación de la o las conductas que quedan sometidas a sanciones, debe hacerse de tal manera que sea posible predecir con alguna certeza la sanción que se impondrá en caso de que alguien incurra en la conducta así “tipificada”.
- (c) en cumplimiento del *principio “non bis in idem”*, queda prohibida la doble punición a partir de un mismo hecho.
- (d) en virtud de la *exigencia de un procedimiento sancionatorio legal*, la Administración para aplicar una sanción debe tramitar previamente un procedimiento formal con pleno respeto de la legalidad y de los principios de rango constitucional

³³ Aunque no se concuerda con la terminología utilizada por el legislador: por “común” en este caso, debe entenderse al Código Civil, en virtud de la referencia normativa establecida en el artículo 4°. Cabe agregar que en virtud de la modificación a dicho cuerpo legal, por Ley N° 20.017, también dicho dominio se extingue por RENUNCIA a que referen el artículo 129 y el inciso 3° del artículo 6 del Código de Aguas.

³⁴ Cfr. VERGARA BLANCO, A.: “Esquema de los principios del Derecho Administrativo Sancionador”, en *Revista de Derecho*, Universidad Católica del Norte, Año 11 N° 2, 2004, pp. 137-147.

de la especie, que justifiquen -a través de la prueba de los hechos pertinentes y que se fundamente en el Derecho vigente-, las eventuales sanciones que se impongan. Ello se impone en virtud del hecho que la LBPA se aplica a todo procedimiento administrativo cualquiera sea su naturaleza, lo que adquiere mayor relevancia en el caso de un procedimiento administrativo sancionador, so pena de infringir normas constitucionales como las indicadas (especialmente el artículo 19 N° 3 CPR).

- (e) Adicionalmente, dada la excepcionalidad y gravedad de la sanción indicada, esta debe ser aplicada bajo el criterio de interpretación restrictiva y del *principio pro administrado*, conforme el inciso 7° (parte final) del artículo 19 CPR.

(3.3.) Caducidad en la LGPyA

Despejadas ya estas cuestiones, en el caso de la LEY GENERAL DE PESCA Y ACUICULTURA, producto de la revisión del título XI sobre Caducidades (artículos 141 a 144), además del artículo 55 de la misma³⁵, es posible arribar a la conclusión que la sanción allí contemplada se refiere al tipo CADUCIDAD-SANCIÓN, recién tratada.

Por lo tanto, su régimen de aplicabilidad debe quedar sometido a los estándares de rigurosidad que exige el Derecho Administrativo Sancionador ya vistos.

Las referencias y desarrollos sustantivos son excepcionales, por lo que debe tenerse muy en cuenta lo ya dicho a propósito de la CPR y de la LBPA.

4) Sistema de sanciones y recursos consagrado en la LGPyA

El título XI indicado consagra en su artículo 141 el ámbito de aplicación del régimen de sanciones que se contemplan allí. Luego los artículos 142, 143 y 144, además del artículo 55, contemplan las causales de caducidad del tipo indicado.

En efecto, se trata de sanciones recaídas sobre derechos ya otorgados, sea que se utilicen las expresiones autorización, permiso o concesión³⁶ o simplemente registro.

Tanto las sanciones dispuestas para cada caso, como los medios de impugnación pasan a revisarse del modo siguiente.

(4.1.) Sanciones

Teniendo en cuenta el régimen jurídico general de la caducidad precedentemente explicado, en su versión o tipo de caducidad-sanción, cabe realizarse las distinciones de la especie contempladas en la LGPyA:

³⁵ Relativa a una caducidad especial de inscripción en el Registro de Pesca Artesanal.

³⁶ Sobre la irrelevancia de la distinción, especialmente todo en torno a la alegada precariedad, ver a VERGARA BLANCO (n. 23) pp. 569-571.

(a) Caducidad de inscripción en el Registro Artesanal

Que presupone la realización de alguna de las conductas descritas en el artículo 55 LGPyA, y que requiere declaración en tal sentido, en virtud de resolución del Director Nacional del Servicio Nacional de Pesca.

(b) Caducidad de las concesiones y autorizaciones de acuicultura

Que presupone la realización de alguna de las conductas descritas en el artículo 142 LGPyA, y que requiere declaración en tal sentido, en virtud de resolución del Subsecretario de Marina o del Subsecretario de Pesca, según el caso.

(c) Caducidad de las autorizaciones de pesca y permisos

Que presupone la realización de alguna de las conductas descritas en el artículo 143 LGPyA, y que requiere declaración en tal sentido, en virtud de resolución del Subsecretario de Pesca.

(d) Caducidad de las áreas de manejo y explotación de recursos bentónicos

Que presupone la realización de alguna de las conductas descritas en el artículo 144 LGPyA, y que requiere –aunque no lo dice-, declaración en tal sentido, en virtud de una resolución del Subsecretario de Pesca.

Pues bien, a cada una de estas clases de caducidad-sanción, corresponde aplicarle los estándares indicados previamente de: legalidad de las sanciones, descripción típica, interdicción de doble punición, interpretación restrictiva, y exigencia de un procedimiento administrativo para su aplicación.

En la especie, llama la atención la *aparente* automaticidad de las sanciones una vez que se cumplen sus presupuestos.

Ello no debe entenderse así, en la medida que se requiere siempre un procedimiento sancionatorio y una declaración en tal sentido. Caso contrario, no cumpliría con los ESTÁNDARES MÍNIMOS fijados previamente desde la CPR y la LBPA, pues al fin y al cabo una resolución del tipo que declare la caducidad de alguna de las ventajas previstas en la LGPyA, es un acto administrativo por lo cual debe someterse a sus prescripciones.

(4.2.) Recursos administrativos (en vía administrativa)

En general puede afirmarse que a este respecto rige plenamente la regla establecida en el artículo 15 de la LBPA en cuya virtud, el acto administrativo consistente en la CADUCIDAD-SANCIÓN interpuesta será impugnabile siempre por los recursos administrativos de reposición y jerárquico, sin perjuicio del recurso extraordinario de revisión.

Ello aun a pesar de lo señalado en los artículos 142 y 143 que disponen: “*esta última decisión no es susceptible de recurso administrativo alguno*” -refiriéndose al conocimiento que tiene el superior de la reclamación sobre la caducidad-, pues aquella disposición debe comprenderse en el marco del agotamiento de la vía administrativa jerárquica.

En efecto, contradice la razonabilidad que una declaración de esa clase³⁷, no admita la posibilidad de interponerse recurso de ACLARACIÓN o el recurso EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN, sobre todo por las causales de las letras *c)* y *d)* del artículo 60 LBPA; y ni qué decir de la INVALIDACIÓN O ANULACIÓN.

Dado que no existe norma que regule los plazos en la LGPyA, rige para su contabilización –como se ha afirmado con anterioridad–, a este respecto lo dispuesto en el artículo 25 de la LBPA.

Los recursos al respecto son los siguientes:

(a) De la caducidad de inscripción en el Registro Artesanal

El afectado podrá reclamar, dice la ley –lo que es un jerárquico–, ante el Subsecretario. Tratándose de este caso, que declara la caducidad de la inscripción, en atención a que el reglamento respectivo no se ha dictado, rige a este respecto la regla establecida en la LBPA, que opera por supletoriedad, debiendo ser presentado en el plazo de 5 días para ante el Subsecretario de Pesca.

(b) De la caducidad de las concesiones y autorizaciones de acuicultura

El afectado podrá reclamarm, dice la ley –lo que es un jerárquico–, ante el Ministro de Defensa Nacional o ante el Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción en su caso, dentro del plazo de 30 días contados desde la fecha de despacho de la carta de notificación.

Cabe prevenir a este respecto, que esta forma de contabilización del plazo desde una presunción de “notificación” como la indicada, no supera los estándares que la LBPA tiene al respecto en los artículos 45 a 49, pues ella opera sobre la base de la efectividad de la notificación en vez de este tipo de presunción de la notificación, particularmente cuando el plazo se cuenta desde que se envía la carta.

(c) De la caducidad de las autorizaciones de pesca y permisos

El afectado podrá reclamar, dice nuevamente la ley –lo que es un jerárquico–, ante el Ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción en su caso, dentro del plazo de 30 días contados desde la fecha de despacho de la carta.

Dado que no existe norma que regule los plazos en la LGPyA, rige para su contabilización –como se ha afirmado con anterioridad–, a este respecto lo dispuesto en el artículo 25 de la LBPA.

(d) De la caducidad de áreas de manejo y explotación de recursos bentónicos

Como se afirma en el encabezado de esta parte, en virtud del carácter supletorio de la LBPA, al no existir regulación para este caso, el recurso jerárquico debe ser presentado en el plazo de 5 días ante el Subsecretario respectivo.

³⁷ Que no cumple el estándar básico de impugnación administrativa contemplado en la LBPA.

Adicionalmente, respecto de la caducidad de los artículos 141 a 144, dada la complementariedad y desarrollo de este asunto realizado en el Reglamento de Concesiones y Autorizaciones de Acuicultura³⁸ en sus artículos 34 y 35, se ratifica que puede “reclamarse” ante el Ministerio de Defensa o ante el Ministerio de Economía Fomento y Reconstrucción, según el caso, para lo cual dispondrá del plazo de 30 días contado desde la fecha de despacho de la carta por correo certificado.

Reitero el comentario realizado sobre la particular forma de contabilización del plazo para recurrir, hecha a propósito de la impugnación de la caducidad de las concesiones y autorizaciones de acuicultura.

(4.3.) *Recursos contencioso-administrativos (Tribunales de Justicia)*

Ahora bien, pese a no establecer de manera expresa un recurso de RECLAMACIÓN especial para ante los tribunales de justicia esta LGPyA respecto de los actos administrativos resueltos en última “instancia” administrativa, dados los explícitos términos del artículo 53 inciso final de la LBPA, que señala: “El acto invalidatorio será siempre impugnabile ante los Tribunales de Justicia, en procedimiento breve y sumario”, y la plena vigencia del principio constitucional de CONTROL JUDICIAL DE LOS ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN³⁹, siempre dichos actos serán susceptibles de recursos judiciales.

En efecto, como señala CAZOR, dentro de un Estado de Derecho se parte de la premisa que la actuación de la Administración no es inmune al control jurisdiccional⁴⁰, de modo que se impone la conclusión que desde la CPR existe un imperativo y regla de habilitación general para todos los Tribunales de Justicia, de la posibilidad de revisión indicada.

Así pues, la autonomía o independencia con que actúa la Administración se debe corresponder con un sistema de controles adecuado a ella, pues el control -lo mismo la separación de poderes y funciones- tiene por finalidad la limitación del poder y la garantía de un uso racional del mismo. En su virtud, cualquier acto o conducta positiva o negativa de la Administración y de sus agentes puede y debe ser sometida al enjuiciamiento por parte de órganos judiciales, a instancia de cualquier persona

³⁸ Decreto Supremo Nº 290/1993, Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción (Subsecretaría de Pesca).

³⁹ Al respecto pueden verse los desarrollos sobre esta temática principalmente en SANTAMARÍA (n. 28), t. I, p. 86-97; VERGARA BLANCO, A.: “Panorama general del Derecho Administrativo Chileno”, en González-Varas Ibáñez, S.: *Derecho Administrativo Iberoamericano*, INAP-IUT, Granada (España), 2005, pp. 159-166 y BORDALÍ SALAMANCA, A.: “Principios de una nueva justicia administrativa en Chile”, en Ferrada Bórquez, J. C. (coordinador): *La justicia administrativa*, Lexis Nexis, Santiago, 2005, p. 340-381. Inmejorablemente sobre esto, en tono político, a GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *La lucha contra las inmunidades de poder*, tercera edición, Civitas, Madrid, 2004, en especial pp. 15-28 y 35-55; y *Democracia, jueces y control de la Administración*, quinta edición ampliada, Civitas, Madrid, 2005, especialmente pp. 138-174.

⁴⁰ Cfr. CAZOR ALISTE, K.: “Administración del Estado y justicia administrativa en el marco del Estado constitucional y democrático de Derecho”, en Ferrada Bórquez, J. C. (coordinador): *La justicia administrativa*, Lexis Nexis, Santiago, 2005, p. 58.

o entidad a quienes dichos actos o conductas lesionen en sus derechos o intereses. Dicho enjuiciamiento tendrá por objeto la comprobación del ajuste de dichos actos o conductas con el sistema normativo y la sentencia que se dicte, resultado de un debido proceso, se impone vinculantemente a todas las partes sin excepciones, pues como señala SCHMIDT-ASSMANN, “el control de la Administración reside, en lo esencial, en el control judicial contencioso-administrativo, que resulta del mandato dirigido a los tribunales de dicho orden constitucional de servir a la tutela de los derechos individuales”⁴¹, en cuya tarea deben fiscalizar las decisiones administrativas plenamente, tanto desde el punto de vista de los hechos como del Derecho.

Así, no hay materias administrativas que puedan quedar exentas de control judicial; o, en otras palabras, ESTE PRINCIPIO NO TIENE EXCEPCIONES, y constituye una expresión del *principio de tutela judicial efectiva* que opera —como se ha venido diciendo— incluso y sobre todo, contra los actos de la propia Administración del Estado.

De este principio fundamental se deriva una prohibición taxativa de que una norma excluya la posibilidad de fiscalización jurisdiccional de algún tipo a actos o reglamentos emanados de las administraciones públicas. Es más fuerte esta conclusión, si tenemos en cuenta que este principio general del control judicial ha sido calificado como “cláusula regia” del Estado de Derecho.

En fin, en orden a la pregunta sobre qué clase de Tribunales de Justicia deben conocer de estos asuntos, cabe responder que salvo disposición expresa sobre ello (como ocurre en muchos casos dando competencia a las Cortes de Apelaciones) —que en este caso no la hay—, la competencia del contencioso-administrativo corresponde a los JUZGADOS DE LETRAS que son los tribunales ordinarios comunes de nuestro ordenamiento jurisdiccional, quienes serán los encargados en este procedimiento “breve y sumario” de conocer, controlar y decidir con autoridad de cosa juzgada, en torno a las clases de cuestiones que se han puesto de relevancia en este análisis.

Conclusiones

A la vista de lo revisado y afirmado, se corresponden las siguientes conclusiones:

- 1) El régimen general de revisión de los actos administrativos está establecido en la Ley de Bases de Procedimientos Administrativos (LBPA) en su carácter de ley básica y supletoria.

En ella se contemplan dos sistemas:

- a) Revisión sin sujeción a procedimiento formal: cuya expresión es la revocación y la aclaración; y

⁴¹ SCHMIDT-ASSMANN, E.: *La teoría general del Derecho Administrativo como sistema*, INAP-Marcial Pons, Madrid, 2003, p. 226.

- b) Revisión con sujeción a procedimiento formal: cuya expresión es la invalidación (general), el recurso de reposición, jerárquico y extraordinario de revisión.
- 2) La LGPyA tiene un sistema sancionatorio general, cual es la caducidad-sanción. Esta es una institución general de varias ramas del Derecho.
- En Derecho Civil, es la pérdida de la facultad de hacer valer un derecho como consecuencia de la expiración de un plazo fatal, contemplado con anterioridad.
- En Derecho Administrativo admite dos variantes, la caducidad procedimental o caducidad-decadencia y la nombrada caducidad-sanción.
- 3) La caducidad-sanción tiene como características: ser un acto administrativo, de alcance particular, de carácter constitutivo, que opera frente a incumplimientos graves o esenciales del titular, y ser de gravamen al provocar una pérdida de situaciones jurídicas activas del destinatario de la medida.
- Y en todo caso, en su configuración y operación le afectan las siguientes limitaciones: legalidad de las sanciones, descripción típica, interdicción de doble punición, interpretación restrictiva, y exigencia de un procedimiento administrativo para su aplicación.
- 4) El régimen jurídico general de la caducidad-sanción de la LGPyA, en sus variantes: caducidad de inscripción en el Registro Artesanal, caducidad de las concesiones y autorizaciones de acuicultura, caducidad de las autorizaciones de pesca y permisos, y caducidad de las áreas de manejo y explotación de recursos bentónicos; cumplen en general con los estándares ya indicados, complementados por los establecidos en la LBPA.
- Sin embargo, hay déficit respecto de la aparente *automaticidad* de las sanciones una vez configurados sus presupuestos, lo que no debe llamar a equívocos pues siempre será necesario un procedimiento administrativo legalmente tramitado que declare la sanción, que operará y producirá sus efectos sólo desde que se dicte.
- 5) Finalmente, respecto del sistema de recursos cabe concluir:
- a) Tratándose de recursos administrativos: por la aplicación de la LGPyA y la compatibilidad con los estándares mínimos de la LBPA, siempre serán admisibles todos los recursos administrativos.
 - b) Tratándose de recursos judiciales: en virtud de la aplicación del mandato y principio constitucional de tutela judicial efectiva y, su especie de control judicial de los actos administrativos, más la indicación del inciso final del artículo 53 de la LBPA, las resoluciones administrativas que impongan la caducidad como sanción serán siempre susceptibles de revisión judicial.

