

RECENSIONES

Perspectivas críticas y aportaciones al derecho administrativo acuícola chileno

Eduardo König Rojas 

Abogado, Universidad de Chile

¶ Gerardo Ramírez González, *Derecho acuícola chileno. Régimen de concesiones de acuicultura, marítimas y otros otorgamientos*. Santiago: Hammurabi, 2023.

El libro de Gerardo Ramírez González es una contribución relevante en el ámbito jurídico chileno, especialmente para quienes se dedican al estudio y análisis de las concesiones de acuicultura, marítimas y del régimen jurídico de los bienes públicos marítimos. En un contexto donde la acuicultura, y en particular la industria salmoneera, ha adquirido una enorme importancia económica —el salmón es el segundo producto de exportación de Chile después del cobre—¹ es fundamental contar con herramientas para comprender el entramado regulatorio que rige estas actividades productivas

El autor señala que el libro tiene un enfoque práctico, sin embargo su desarrollo trasciende este propósito al aportar una visión crítica y doctrinaria que enriquece la comprensión del derecho administrativo vinculado a la acuicultura y al régimen de los bienes públicos marítimos. Así, el lector no solo encuentra respuestas concretas a problemas prácticos, sino también reflexiones profundas sobre temas de alta complejidad jurídica.

El libro se estructura en torno a dos grandes ejes: el régimen jurídico de las concesiones de acuicultura y el de las concesiones marítimas. Dentro de estos, despliega un análisis exhaustivo de conceptos fundamentales, mecanismos de impugnación y problemas jurídicos específicos, lo que permite tener una visión integral del marco regulatorio abordado.

1. Véase intervención de Mónica Rojas Noack, Subdirectora de Acuicultura del Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura, Cámara de Diputadas y Diputados, sesión de la Comisión de Medio Ambiente, 15 de mayo de 2024, disponible en <https://tipg.link/lsfw>.

Asimismo, aporta una definición de concesión de acuicultura más precisa que la vigente (Ramírez, 2023: 22). Del mismo modo, entrega una definición de concesión marítima clara y acorde al marco normativo actual (2023: 112). Junto a esto, describe de forma directa y pedagógica el procedimiento administrativo de otorgamiento de concesiones de acuicultura, facilitando así su comprensión frente a una legislación dispersa y compleja (2023: 35-41). A partir de un repaso histórico y una descripción de la práctica actual, desarrolla su postura acerca de un debate jurídico que aún no está zanjado: si los proyectos técnicos de las concesiones de acuicultura establecen un máximo o un mínimo productivo, inclinándose por esta última opción (2023: 37).²

De igual modo, la obra contribuye a determinar las concesiones de acuicultura como bienes inmuebles, coincidiendo en este aspecto con la doctrina anterior (Fuentes, 2013: 443). No obstante, precisa que se trata de un tema debatido, según se desprende de la historia de la Ley 20.434 (Ramírez, 2023: 51).

Respecto de la caducidad, entiende que corresponde a una sanción, atendida la concurrencia de hipótesis infraccionales que la harían procedente, por lo que su declaración constituye una manifestación del ejercicio de la potestad sancionadora de la administración (2023: 30, 57). Esta postura contribuye al debate sobre la naturaleza jurídica de la caducidad, un tema ampliamente analizado en la doctrina nacional (Flores, 2023: 121-122; Cordero Quinzacara, 2023: 561-562). En el caso específico de las concesiones de acuicultura, las opiniones se han inclinado tanto por entender la caducidad como una sanción (Rojas, 2007: 130-134) como por negarle esta característica (Soto, 2007).

Ahora bien, el autor además advierte que no todas las hipótesis que la Ley General de Pesca y Acuicultura menciona como causales de caducidad corresponden técnicamente a dicho concepto, pues el legislador (Ramírez, 2023: 57-60) incurre en una confusión al utilizar erróneamente el término caducidad para situaciones que no cumplen con sus requisitos esenciales, un error conceptual frecuente en la técnica legislativa chilena (Bermúdez, 2014: 173). Asimismo, hace una significativa contribución dogmática al introducir una novedosa distinción entre las llamadas «caducidades-sanciones», diferenciando aquellas que corresponden a sanciones directas

2. Esta discusión es relevante en el contexto del procedimiento administrativo sancionador sustanciado por la Superintendencia del Medio Ambiente en el rol D-096-2021, disponible en <https://tipg.link/m84Y>. Destaca en el desarrollo del procedimiento que la Superintendencia del Medio Ambiente (números 2 y 123) y el Servicio de Evaluación Ambiental (número 91) sostienen que se trata de una producción máxima, mientras que la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura sostiene que es una producción mínima, según oficio ordinario 2777, de 2 de noviembre de 2011, disponible en <https://tipg.link/m844>. Para una opinión sobre las distintas interpretaciones administrativas al respecto, véase Eduardo König, «Interpretación administrativa del ingreso de las concesiones de acuicultura al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental: la necesidad de uniformar criterios», *Diario Constitucional*, 12 de agosto de 2024, disponible en <https://tipg.link/lt-B>.

(Ramírez, 2023: 59) y aquellas que operan como sanciones accesorias (2023: 68).

La obra también examina en detalle los mecanismos para impugnar administrativa y judicialmente el acto que declara la caducidad (2023: 72). Aquí es particularmente importante la determinación del régimen contencioso administrativo aplicable, ya que hoy existe incertidumbre respecto del mecanismo idóneo para controvertir judicialmente el criterio adoptado por la administración. El autor apunta a la necesidad de recurrir a acciones constitucionales como el recurso de protección y la nulidad de derecho público, en consonancia con lo sostenido por la doctrina administrativista (Osorio y Vilches, 2020: 366), situación que se repite a propósito de la impugnación judicial de las sanciones impuestas de conformidad al artículo 118 ter (Ramírez, 2023: 103). Ahora bien, esta falta de acción judicial específica que indica es relevante porque permite aventurar un posible escenario futuro: que dichos actos administrativos podrían ser impugnados mediante la acción contemplada en el artículo 17 número 8 de la Ley 20.600 ante los tribunales ambientales. Esta situación ya se ha presentado respecto de otros actos administrativos sin mecanismos específicos de impugnación y vinculados a instrumentos de gestión ambiental, como podría ser —debatible, por cierto— el caso de las concesiones de acuicultura (Dorta y König, 2023).

Cabe destacar que, al detallar las facultades fiscalizadoras del Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura, Ramírez (2023: 28, 84-89) explica que dicha entidad, de conformidad con la jurisprudencia administrativa citada al efecto, puede iniciar los procedimientos administrativos de declaración de caducidad cuando lo requiera la ley (2023: 61). Esto es fundamental para determinar la competencia administrativa en el inicio de tales procedimientos, ya que una tramitación indebida por un órgano incompetente acarrearía un vicio de nulidad del acto administrativo terminal al principio de juridicidad.

Luego, trata el derecho administrativo sancionador de la acuicultura como diverso al de las caducidades (2023: 73-84) y plantea una interesante discusión sobre un tema que ha sido objeto constante de debate tanto en la doctrina administrativista como en la jurisprudencia administrativa y judicial, referido a la remisión que hace la ley a dos reglamentos en materia sancionatoria. En particular, cuestiona la posible vulneración a los principios de tipicidad y reserva legal ante dicha remisión reglamentaria (2023: 81-82), aportando así valiosos elementos críticos que enriquecen esta controversia jurídica.³

3. Cabe hacer presente que la aplicación del principio de tipicidad en el derecho administrativo sancionador admite la colaboración reglamentaria, siempre que la ley contemple el núcleo esencial de las conductas sancionables. Al respecto, véase Bermúdez (2014: 340-343), y Cordero Quinzacara (2023: 831-832). En jurisprudencia, véase Corte Suprema, causa rol número 1.471-2018, considerando séptimo; Tribunal Constitucional, causa rol número 479-2006, considerando vigésimo. Asimismo, debe tenerse presente la reciente sentencia del Tribunal Constitucional que modifica su jurisprudencia histórica res-

Posteriormente, describe el procedimiento contravencional judicial para la aplicación de las sanciones establecidas en el artículo 125 de la Ley General de Pesca y Acuicultura (2023: 89-93). En este punto, nuevamente entrega una contribución relevante, analizando críticamente tanto la técnica legislativa como la posible vulneración de principios jurídicos fundamentales, específicamente el de inocencia. Para sustentar sus argumentos, Ramírez recurre a jurisprudencia de la Corte Suprema y del Tribunal Constitucional, lo que permite tanto apoyar como controvertir sus propias afirmaciones, aportando nuevas perspectivas al debate doctrinario y jurisprudencial sobre la materia (2023: 92-93).

Posteriormente, aborda la potestad sancionadora de la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura en relación con el artículo 118 ter (2023: 93-105) y aporta propuestas para solucionar la superposición de competencias entre esta entidad pública y la Superintendencia del Medio Ambiente (2023: 96-97). Destacan especialmente sus comentarios respecto del régimen recursivo especial existente en este procedimiento, los que ofrecen una interpretación más acorde con el derecho a defensa del administrado y el principio de impugnabilidad establecidos en el artículo 10 de la Ley 18.575⁴ y el artículo 15 de la Ley 19.880.⁵ Esta perspectiva no es aislada, ya que es similar al criterio previamente adoptado por la Superintendencia de Educación, relativo al procedimiento administrativo sancionador regulado en la Ley 20.529, donde la interpretación administrativa de dicha Superintendencia permite proteger adecuadamente el derecho a impugnar administrativamente las resoluciones sancionatorias.⁶

Sobre el análisis de las concesiones de acuicultura, concluye exponiendo el cambio en la interpretación del régimen jurídico supletorio aplicable. Asimismo, indica las normas administrativas que, a su juicio, no debiesen aplicarse a estas concesiones ya que no se ajustan a su naturaleza (2023: 108-109). En un contexto caracterizado por la multiplicidad de leyes especiales y una fragmentación generalizada del derecho administrativo —situación que genera confusión respecto de la normativa aplicable a casos específicos—⁷, adquieren especial relevancia los esfuerzos doctrinales para

pecto del origen de la potestad sancionadora y el *ius puniendi* estatal, generando incertidumbre acerca de la aplicación de principios propios del derecho penal —como el de tipicidad— en este ámbito (Larroulet, 2024: 16).

4. «Artículo 10. Los actos administrativos serán impugnables mediante los recursos que establezca la ley. Se podrá siempre interponer el de reposición ante el mismo órgano del que hubiere emanado el acto respectivo y, cuando proceda, el recurso jerárquico, ante el superior correspondiente, sin perjuicio de las acciones jurisdiccionales a que haya lugar».

5. «Artículo 15. Principio de impugnabilidad. Todo acto administrativo es impugnabile por el interesado mediante los recursos administrativos de reposición y jerárquico, regulados en esta ley, sin perjuicio del recurso extraordinario de revisión y de los demás recursos que establezcan las leyes especiales».

6. Dictamen 10 de 6 de febrero de 2015.

7. Solo a modo de ejemplo, véase la divergencia entre el Segundo Tribunal Ambiental (rol número 79-

esclarecer estas discrepancias. La propuesta del autor constituye una precisión significativa en el tratamiento de las concesiones de acuicultura, considerando el contexto de grados de supletoriedad que ha distinguido la doctrina respecto de la Ley 19.880 (Cordero, 2015: 355-357).

En lo que respecta a las concesiones marítimas, se examina con detalle el Decreto con Fuerza de Ley 340 del Ministerio de Hacienda, de 1960. Y critica tanto su técnica legislativa como una eventual inconstitucionalidad sobreviniente (2023: 120-122), planteando observaciones que podrían inspirar futuras modificaciones a la normativa. Asimismo, advierte que el acto administrativo que concede o deniega una concesión marítima deriva de una facultad discrecional del Ministerio de Defensa Nacional, lo cual repercute directamente en los estándares de motivación exigibles (2023: 123-124).

También detalla el procedimiento administrativo para el otorgamiento de estas concesiones (2023: 125-156), evidenciando cómo las demoras en su tramitación han vulnerado principios del derecho administrativo contemplados en la Ley 18.575 (2023: 157). El valor de esta crítica radica en su capacidad para construir un relato histórico sobre las prácticas administrativas, proporcionando herramientas conceptuales tanto para comprender este problema persistente como para orientar posibles soluciones.⁸

Al igual que con las concesiones de acuicultura, Ramírez analiza en profundidad la caducidad como causal de término, proporcionando tanto una definición conceptual (2023: 164) como un detallado examen del procedimiento aplicable (2023: 165-168) y de los desafíos en la configuración del contencioso administrativo correspondiente (2023: 168).

En el cierre, el autor aborda el régimen jurídico de las concesiones de escasa importancia y la acuicultura experimental (2023: 169-177), cuyo desarrollo normativo más limitado reduce, pero no elimina, su relevancia jurídica, particularmente por afectar bienes nacionales de uso público y, por tanto, intereses colectivos.

Esta obra constituye un aporte fundamental para el derecho administrativo chileno, particularmente respecto del régimen de los bienes públicos marítimos. A lo largo de su análisis, Ramírez equilibra magistralmente tres dimensiones esenciales: i) un examen técnico riguroso de la normativa vigente, ii) una crítica constructiva a las inconsistencias de la legislación, y iii) propuestas concretas para superar problemas identificados.

2015) y la Corte Suprema (rol número 41.790-2016) respecto de la legislación aplicable para impugnar en sede judicial los actos administrativos denegatorios a las solicitudes de acceso a información ambiental (Sentencia rol número 79-2015 y Sentencia Corte Suprema rol número 41.790-2016). Ambos tribunales discreparon sobre si procedía la aplicación en estos casos de la Ley 20.285 o la Ley 20.600, atendida la especialidad de ambas.

8. El mismo problema se planteó recientemente a propósito de la dilación de los procedimientos administrativos de declaración de caducidades de concesiones de acuicultura en Informe número 9/2024, de 8 de agosto de 2024, de la Contraloría General de la República.

El libro trasciende así su propósito inicial: más que una mera guía práctica, se erige como referente obligado para comprender los desafíos regulatorios de la acuicultura, especialmente relevantes dada la tensión entre el desarrollo económico del sector y la protección de bienes públicos. Las distinciones conceptuales propuestas (como las caducidades-sanciones) y su análisis de la supletoriedad normativa representan contribuciones dogmáticas que seguramente influirán en futuras reformas legislativas y decisiones jurisprudenciales.

Asimismo, sus análisis sobre los mecanismos de impugnación y estándares de motivación exigibles a los actos administrativos —en concesiones acuícolas y marítimas— representan un aporte doctrinal significativo. Entregan valiosos insumos para delimitar conceptualmente la justicia administrativa en este ámbito, particularmente ante la dispersión normativa y las inconsistencias del derecho acuícola y marítimo.

Referencias

- BERMÚDEZ, Jorge (2014). *Derecho administrativo general*. Santiago: Thomson Reuters.
- CORDERO QUINZACARA, Eduardo (2023). *Curso de derecho administrativo*. Santiago: Libromar.
- CORDERO, Luis (2015). *Lecciones de derecho administrativo*. Santiago: LegalPublishing y Thompson Reuters.
- DORTA, Álvaro y Eduardo König (2023). «Delimitación de la competencia del contencioso administrativo ambiental en la jurisprudencia de los tribunales ambientales». *Revista de Estudios de la Justicia*, 39: 107-131. DOI: <https://doi.org/10.5354/0718-4735.2023.72028>.
- FLORES, Juan (2023). *Revisión del acto administrativo. Recursos administrativos, invalidación, revocación, caducidad y decaimiento*. Santiago: Der.
- FUENTES, Jessica (2013). «Análisis comparado de los regímenes de las concesiones marítimas y de acuicultura». *Revista de Derecho* (Pontificia Universidad Católica de Valparaíso), 41: 411-456. DOI: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-68512013000200013>.
- LARROULET, Matías (2024). «El Tribunal Constitucional y el derecho administrativo sancionador. ¿Abandono de la tesis del *ius puniendi* propio del Estado?». *Revista Derecho Aplicado LLM UC*, 13. DOI: <https://doi.org/10.7764/rda.13.75085>.
- OSORIO, Cristóbal y Leonardo Vilches (2020). *Derecho administrativo, Tomo I. Conceptos y principios*. Santiago: Der.
- RAMÍREZ GONZÁLEZ, Gerardo (2023). *Derecho acuícola chileno. Régimen de concesiones de acuicultura, marítimas y otros otorgamientos*. Edición de Javier Ovalle Andrade. Santiago: Hammurabi.

ROJAS, Christian (2016). «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)». *Revista de Derecho Público*, 69: 117-138. DOI: <https://doi.org/10.5354/rdpu.voi69.39920>).

SOTO, Ricardo (2007). *Régimen jurídico de las concesiones y autorizaciones de acuicultura. Memoria de prueba para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales*. Valparaíso: Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.

Sobre el autor

EDUARDO KÖNIG ROJAS es abogado de la Universidad de Chile y magister en Derecho Administrativo con mención en Litigación Pública de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Su correo electrónico es eduardo.konig@derecho.uchile.cl.  [0009-0001-9698-1880](https://orcid.org/0009-0001-9698-1880).

