



# Propuesta de Reforma a la Ley Lafkenche

14 de junio, 2024

## 1. Contexto

La Ley N° 20.249 (Ley Lafkenche) tiene por objeto la creación de Espacios Costeros Marinos de Pueblos Originarios (ECMPO). Estos corresponden a espacios marinos delimitados, cuya administración es entregada a comunidades indígenas o asociaciones de ellas, con el objetivo de **resguardar el uso consuetudinario que le dan al borde costero**<sup>1</sup>. Su extensión es determinada por la superficie necesaria para asegurar el ejercicio del uso consuetudinario realizado en él<sup>2</sup>. Se entiende por *uso consuetudinario* **las prácticas o conductas realizadas por la generalidad de los integrantes de la asociación de comunidades o comunidad, según corresponda**, de manera habitual y que sean reconocidas colectivamente como manifestaciones de su cultura<sup>3</sup>.

La solicitud de un ECMPO tiene una serie de implicancias inmediatas. **La principal es la suspensión de la tramitación de solicitudes de afectación para otros fines, tales como concesiones de acuicultura, marítimas y áreas de manejo**, que se sobrepongan al espacio solicitado como ECMPO, hasta que se logre verificar el uso consuetudinario en el espacio reclamado. Una vez establecido, **la responsabilidad del uso y manejo de estos espacios marinos recae en la comunidad o asociación de comunidades que haya recibido aprobación de su plan de administración**, el cual incluye detalles sobre las actividades a realizar, los usuarios autorizados a realizar dichas actividades en el espacio y otras condiciones bajo las cuales se ejerce esta administración.

Aunque el objetivo de esta ley es positivo, en cuanto busca proteger el uso legítimo que las comunidades indígenas hacen del borde costero y garantizar la continuidad de sus valiosas tradiciones, **una serie de problemas de diseño e implementación han permitido el abuso por parte de ciertos grupos que no necesariamente pertenecen a los pueblos originarios reclamantes**. Además, se ha utilizado con fines distintos a la preservación del uso consuetudinario, como obstaculizar proyectos de inversión que requieren acceso al borde costero.

En el estudio **“[Ley Lafkenche: alcance y consecuencias](#)”**, elaborado por Pivotes en marzo de 2024, se detalla con más profundidad un diagnóstico sobre los problemas de diseño de la ley, así como el alcance de su implementación en términos geográficos y temporales, y el efecto de la misma para ciertos proyectos de inversión fundamentales para el desarrollo de las regiones.

## 2. Nudos críticos de la Ley Lafkenche.

Teniendo en consideración las consecuencias negativas en términos productivos que generan las largas suspensiones de solicitudes de concesión de acuicultura, marítimas y áreas de manejo en los espacios que son decretados como ECMPO, **es necesario avanzar en medidas sustantivas**

---

<sup>1</sup> Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2008). “Ley 20249: Crea el Espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios”. Artículo N°3. Disponible en [Click](#).

<sup>2</sup> Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2008). “Ley 20249: Crea el Espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios”. Artículo N°4. Disponible en [Click](#).

<sup>3</sup> Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2009). “Decreto 134: Aprueba Reglamento de la ley N°20.249 que crea el Espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios”. Ministerio de Planificación. Artículo N°3, inciso 2°. Disponible en [Click](#).

que ataquen la raíz de este problema y entreguen certeza para compatibilizar los distintos intereses que existen respecto al uso de borde costero.

Al respecto, no parece sensato que cuando se ingrese una solicitud de ECMPO, toda solicitud de afectación para otros fines en la misma zona queda suspendida hasta que se verifique el uso consuetudinario del espacio o, en su defecto, se consiga un recurso de reclamación<sup>4</sup> exitoso por parte de la comunidad o asociación de comunidades solicitantes ante el Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MIDESO)<sup>5</sup>. Esto ya que generan suspensiones de varios años que desincentivan la inversión ante la eventualidad de que se ingrese una solicitud de ECMPO. En concreto, **las ECMPO ya decretadas promedian casi 6 años en tramitación<sup>6</sup>, a pesar de que la misma ley establece plazos que no deberían superar los 24 meses.**

No existe otra legislación en Chile cuya mera presentación genere efectos tan relevantes e intrusivos respecto de terceros. Esto ha fomentado el uso de la Ley Lafkenche **como un instrumento para frenar proyectos de inversión.** En ese sentido, creemos que **una solicitud de ECMPO no debiese tener un tratamiento diferenciado del que tienen otro tipo de solicitudes, y las distintas solicitudes que afectan el uso costero deben avanzar en paralelo hasta que puedan ser resueltas.**

De igual forma, esta legislación sí tiene un efecto sobre concesiones y áreas de manejo establecidas previamente al ECMPO. Si bien los derechos otorgados en las áreas decretadas no se ven afectados por su otorgamiento, ya que pueden seguir operando según las condiciones que se estipularon inicialmente, existe la posibilidad de que, por ejemplo, **en caso de querer renovar alguna concesión o área de manejo en la zona, estas queden sujetas a lo que el Plan de Administración del ECMPO respectivo indique, lo que puede limitar su continuidad.**

Finalmente, vale la pena preguntarse si CONADI es el órgano idóneo para verificar el uso consuetudinario de un espacio costero. Como su mandato es la promoción, coordinación y ejecución de la acción del Estado en favor del desarrollo integral de las personas y comunidades indígenas<sup>7</sup>, **no parece ser la institución más adecuada para resolver sobre solicitudes con efectos tan relevantes sobre la priorización del uso de espacio costero entre intereses diversos.**

### 3. Propuestas de reforma.

Teniendo en consideración este diagnóstico y la urgencia con la cual se necesita introducir cambios a la Ley Lafkenche, **consideramos pertinente plantear alternativas que ayuden a mejorar su funcionamiento en el mediano y largo plazo.**

---

<sup>4</sup> Un recurso de reclamación es un procedimiento legal que permite a las comunidades indígenas solicitar al Ministerio de Desarrollo Social y Familia la revisión y resolución de una decisión desfavorable emitida por la CONADI sobre el uso consuetudinario de Espacios Costeros Marinos de los Pueblos Originarios.

<sup>5</sup> Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2009). "Ley 20249: Crea el Espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios". Artículo N°10. Disponible en [<Click>](#).

<sup>6</sup> Datos extraídos del Visualizador de Mapas de la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura, disponible en [<Click>](#).

<sup>7</sup> CONADI. (2024). "Misión institucional". Ministerio de Desarrollo Social y Familia. Disponible en [<Click>](#).

El proyecto de ley impulsado por los Senadores Espinoza, Elizalde, Kuschel, Saavedra y Sandoval (Boletín N°15.862-21), introduce diversas modificaciones a la Ley Lafkenche, con el objeto de perfeccionar su implementación. Dentro de estos cambios se incluye:

- Un quórum mínimo de representación de la comunidad o asociación de comunidades solicitantes en las solicitudes de ECMPO.
- Exclusión de las caletas y caladeros de pesca de toda destinación marítima, haciendo que el Plan de Administración de los ECMPO no puedan afectarles.
- Un período máximo de dos años para que las solicitudes de afectación para otros fines dentro del espacio solicitado como ECMPO puedan estar suspendidas.
- La exclusión de la suspensión de solicitudes de renovación de áreas de manejo y explotación de los recursos bentónicos que se sobrepongan con solicitudes de ECMPO.
- La exigencia de que los planes de administración de los ECMPO contemplen la actividad de pescadores artesanales.

Si bien consideramos que el proyecto va en la línea correcta, **parece necesario incorporar otros aspectos sustantivos que permitan destrabar los principales nudos y fuentes de incertidumbre que la Ley Lafkenche genera en la actualidad.**

En ese sentido, de forma de complementar este proyecto de ley, proponemos las siguientes medidas, algunas de las cuales ya han sido recogidos en informes anteriores, como la Comisión Asesora Presidencial de La Araucanía durante el segundo Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet<sup>8</sup> o la Propuesta de Trabajo por la Paz Social y el Progreso en La Araucanía y la Provincia de Arauco, elaborado por la Confederación de la Producción y del Comercio (CPC)<sup>9</sup>:

#### 1. Aumentar la exigencia del examen de admisibilidad de las solicitudes de ECMPO:

Actualmente, la admisibilidad de una solicitud de ECMPO es relativamente simple, y buena parte de las solicitudes pasan con facilidad este trámite. En la práctica el examen de admisibilidad ha derivado en un examen de cumplimiento de trámites formales y no en un primer test de mérito de la solicitud, necesario dados los efectos que la mera solicitud trae.

En ese sentido, **proponemos implementar un examen de suficiencia previo a que se admita a trámite una solicitud de ECMPO. La Subsecretaría de Pesca deberá determinar que existe mérito jurídico en la solicitud a través de una revisión de antecedentes más profunda a la que realiza hoy en día.** Con esto se busca evitar que solicitudes de personas que no pertenecen a pueblos indígenas y que carecen de

<sup>8</sup> Gobierno de Chile. (2016). "Comisión Asesora Presidencial de La Araucanía". Disponible en [<Click>](#).

<sup>9</sup> CPC. (2021). "Propuesta de Trabajo por la Paz Social y el Progreso en La Araucanía y la Provincia de Arauco". Disponible en [<Click>](#).

antecedentes serios y detallados generen la suspensión de otras solicitudes de uso de borde costero.

Además, actualmente la etapa inicial del proceso de otorgamiento de un ECMPO incluye un análisis de superposición con concesiones o áreas de manejo vigentes, siendo una superposición parcial causal de modificación del espacio solicitado y una superposición total causal de rechazo del ECMPO. **Creemos pertinente extender este análisis, bajo las mismas condiciones, a las solicitudes de concesión o áreas de manejo que se encuentren en tramitación en la zona reclamada.**

2. **Postergar el inicio de la suspensión de solicitudes de afectación para otros fines a una vez verificado el uso consuetudinario por parte de CONADI, en vez de cuando la solicitud es admitida a trámite por la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura (SUBPESCA):**

La Ley Lafkenche establece que, una vez declarada admisible la solicitud de ECMPO por la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura, se suspenden las solicitudes de afectación para otros fines existentes y futuras. Esto incentiva el uso de las solicitudes de ECMPO para fines distintos que la protección del uso consuetudinario por parte de pueblos originarios.

Dado que el objetivo de un ECMPO es proteger el uso consuetudinario que comunidades indígenas le dan al borde costero, **la suspensión de solicitudes de afectación para otros fines y sus efectos deben comenzar cuando dicho uso haya sido acreditado.** Esto permitirá compatibilizar la protección de los usos de comunidades indígenas con otros intereses legítimos respecto de zonas costeras. También permitirá desincentivar el uso de este instrumento para frenar proyectos de inversión.

Naturalmente, esta postergación debe venir acompañada de mecanismos que permitan el cumplimiento de los plazos de verificación del uso consuetudinario por parte de CONADI establecidos en la misma ley, de forma de despejar al máximo la incertidumbre en un punto determinante para los distintos fines que se buscan impulsar en el espacio solicitado como ECMPO.

3. **Dotar de mayor personal, capacidades y presupuesto a CONADI para la verificación del uso consuetudinario.**

En línea con la propuesta anterior y entendiendo que el inicio de dicha suspensión está directamente relacionado con los plazos que la verificación de uso consuetudinario toma por parte de CONADI, es necesario, en paralelo, asegurarse de que esta institución cuente con los recursos necesarios para cumplir con el plazo de un mes que la ley indica para la emisión del informe de uso consuetudinario.

Al respecto, según datos de la misma CONADI, la verificación de los ECMPO ya otorgados tomó 2,15 años en promedio, mientras que, para los que siguen en

tramitación, dicho proceso promedió 2,57 años. En ese sentido, **proponemos fortalecer CONADI, dotándola de mayor personal, capacidades y presupuesto** para que pueda dar una respuesta que cumpla con los plazos que la ley establece para este proceso.

**4. Limitar el plazo máximo en que las solicitudes de afectación para otros fines en el espacio solicitado como ECMPO pueden estar suspendidas:**

Si los plazos estipulados en la Ley 20.249 para el otorgamiento de un ECMPO se cumplieren, el proceso en su totalidad no debería superar los 24 meses. Sin embargo, la tramitación de los ECMPO decretados demoraron en promedio casi 6 años de tramitación. En consecuencia, la suspensión de solicitudes de afectación de terceros está extendiéndose excesivamente, con graves daños asociados a la economía local de las zonas en que esta ley se ha aplicado con mayor frecuencia. .

En vista de lo anterior resulta conveniente **establecer un tiempo máximo de un año de suspensión de solicitudes de afectación para otros fines en la zona, desde que se logra verificar el uso consuetudinario del espacio reclamado.** Transcurrido dicho plazo se podrán presentar nuevas solicitudes de concesiones de acuicultura, marítimas y áreas de manejo en dicha zona, y aquellas existentes deberán retomar su tramitación.

**5. Dar la posibilidad a CONADI de hacer una verificación parcial del uso consuetudinario reclamado:**

Actualmente, la “Guía para la Aplicación de la Ley de Espacios Costeros Marinos para Pueblos Originarios”, elaborada por el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, menciona que la superficie otorgada al término de la tramitación de la solicitud de un ECMPO puede no corresponder a la originalmente solicitada, ya que ello dependerá principalmente de la superficie en la que CONADI haya acreditado los usos consuetudinarios invocados<sup>10</sup>.

Sin embargo, **esto no está explicitado ni en Ley Lafkenche ni en el reglamento de otorgamiento de los ECMPO (Decreto 134 del año 2009 de MIDEPLAN), lo que puede reducir los incentivos de la autoridad a optar por este mecanismo, prefiriendo una verificación total del espacio, en vista de los efectos gravosos que una denegación total implicaría para la solicitud.** Por cierto, esta alternativa es poco utilizada, teniendo como ejemplo más reciente el rechazo a dos solicitudes de ECMPO en la Región de Aysén, las cuales abarcaban más de 600 mil hectáreas de espacio marino y fueron verificadas en su totalidad por la CONADI.

En consecuencia, **se propone explicitar, ya sea en la Ley 20.249 o en reglamento, que CONADI pueda dar por verificado el uso consuetudinario únicamente respecto de una parte del espacio costero solicitado, en vez de no verificarlo o verificarlo respecto de su**

<sup>10</sup> Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. (2014). “Guía para la Aplicación de la Ley de Espacios Costeros Marinos para Pueblos Originarios” Disponible en [Click](#).

**totalidad.** Sólo en dicha superficie verificada parcialmente operaría la suspensión de solicitudes de afectación para otros fines, manteniéndose la posibilidad de los solicitantes de impugnar dicho informe.

#### 6. Eliminar el silencio administrativo positivo que actualmente tiene el CRUBC:

En cuanto se recibe el informe de uso consuetudinario por parte de la CONADI, SUBPESCA debe someterlo a votación ante la Comisión Regional de Uso de Borde Costero (CRUBC) de la región respectiva, el cual contará con el plazo de un mes para emitir su pronunciamiento favorable, desfavorable o aprobatorio con modificaciones. Si se supera dicho plazo sin una votación por parte de dicho organismo, **aplica un silencio administrativo favorable<sup>11</sup> para la solicitud de ECMPO<sup>12</sup>.**

Como claramente los plazos establecidos por la ley no se están cumpliendo, **proponemos la eliminación de dicho silencio administrativo.** De esta forma, se equipararían las condiciones entre las solicitudes de afectación para otros fines que se encuentren suspendidas y la tramitación de solicitudes de ECMPO en una instancia de suma relevancia, ya que posterior a este punto no existe posibilidad de denegar el otorgamiento del espacio.

#### 7. Digitalización del proceso de otorgamiento de ECMPO a través de un expediente virtual, equivalente al que utiliza el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA):

Actualmente, la información que SUBPESCA mantiene disponible no está actualizada, entregando información muy general sobre cada procedimiento en curso e incluso mostrando como ECMPO en tramitación algunos que ya fueron rechazados. Es necesario modernizar el sistema de seguimiento de los ECMPO en tramitación para aumentar la transparencia y poder hacer mejor uso de los datos de cada proceso.

Una referencia que podría utilizarse es el sistema que el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental mantiene para cada proyecto, donde existe un expediente virtual en el cual se van actualizando los documentos de cada etapa del proceso. **De esta forma es posible conocer en tiempo real cómo va avanzando su tramitación.**

**Proponemos homologar la entrega de la información pública sobre la tramitación del ECMPO con el expediente virtual que el SEIA mantiene para procesos en evaluación ambiental.** Esto permitiría tener información más certera y en tiempo real respecto a los procesos de tramitación de los ECMPO.

<sup>11</sup> Un silencio administrativo positivo implica que, de no realizarse un procedimiento administrativo en un plazo respectivo, se entiende por aprobado el procedimiento.

<sup>12</sup> Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2009). "Ley 20249: Crea el Espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios". Ministerio de Planificación. Artículo N°8, inciso octavo. Disponible en [<Click>](#)

## 8. Creación de una mesa de diálogo integrada por todos los actores involucrados:

Toda reforma a esta ley requiere de una consulta indígena previa para su aprobación. Además, dado el carácter sensible de la misma, es conveniente que los cambios se puedan discutir y consensuar por todos los actores relevantes. **Esto permite legitimar los cambios realizados y acercar la discusión de estos a quienes se ven directamente afectados por la legislación.**

Proponemos **la creación de una mesa de diálogo que involucre a comunidades indígenas de todos Chile, gremios productores, sindicatos u organizaciones de trabajadores, además de autoridades nacionales y regionales**, con el fin de poder extender esta discusión a actores relevantes que se ven directamente afectados o involucrados en el otorgamiento de un ECMPO.

De esta forma, cada una de las propuestas expuestas en este documento podrían ser discutidas, complementadas o perfeccionadas, capturando de mejor manera la realidad de los distintos grupos de interés que rodean esta legislación.



## 4. Bibliografía

1. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2008). “Ley 20249: Crea el Espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios”. Disponible en [<Click>](#).
2. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2009). “Decreto 134: Aprueba Reglamento de la ley N°20.249 que crea el Espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios”. Ministerio de Planificación. Artículo N°3, inciso 2°. Disponible en [<Click>](#).
3. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2009). “Decreto 134: Aprueba Reglamento de la Ley N° 20.249 que crea el Espacio Costero Marino De los Pueblos Originarios”. Ministerio de Planificación. Disponible en [<Click>](#).
4. CONADI. (2024). “Misión institucional”. Ministerio de Desarrollo Social y Familia. Disponible en [<Click>](#).
5. CPC. (2021). “Propuesta de Trabajo por la Paz Social y el Progreso en La Araucanía y la Provincia de Arauco”. Disponible en [<Click>](#).
6. Datos extraídos del Visualizador de Mapas de la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura, disponible en [<Click>](#).
7. Gobierno de Chile. (2016). “Comisión Asesora Presidencial de La Araucanía”. Disponible en [<Click>](#).
8. Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. (2014). “Guía para la Aplicación de la Ley de Espacios Costeros Marinos para Pueblos Originarios” Disponible en [<Click>](#).