



# Ley Lafkenche: análisis y perspectivas sobre su aplicación

## Autor

---

Jaime Rojas Castillo  
Email: [jrojas@bcn.cl](mailto:jrojas@bcn.cl)  
Anexo 3131

Equipo de Trabajo  
Leonardo Arancibia  
Francisco Mardones

Sup. N°: 137963

## Comisión

Intereses Marítimos, Pesca y  
Acuicultura, Senado.

## Resumen

---

La Ley N° 20.249 es producto del interés de las comunidades mapuches – lafkenche, que solicitaban el reconocimiento y protección de sus derechos territoriales sobre el borde costero. La Ley estableció un mecanismo para destinar un Espacio Costero Marítimo de los Pueblos Originarios (ECMPO) para preservar usos y costumbres indígenas, el cual es entregado por un tiempo indefinido en administración a una comunidad o a una asociación de comunidades indígenas, siempre y cuando no existan derechos constituidos por terceros en dicha área y la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) verifique los usos y costumbres alegados.

La Subsecretaría de Pesca es la encargada del procedimiento de destinación, la que analiza si existen superposiciones para luego solicitar a la CONADI el informe sobre usos consuetudinarios. Si éste es favorable, la solicitud es sometida a la Comisión Regional de Uso del Borde Costero, la que debe resolver fundadamente. La intervención de la Comisión es uno de los problemas sobre los cuales pone énfasis la academia, por la falta de claridad en torno a los criterios para resolver las solicitudes. Por tanto, teniendo en cuenta que el derecho internacional reconoce el derecho de los pueblos indígenas sobre los recursos naturales y a mantener sus usos, las razones para rechazar una solicitud deberían ser restringidas.

La lentitud del proceso, no obstante estar claramente definidos los plazos en la ley, es otro de los aspectos críticos de la ley. La norma fija plazos del orden de 12 meses, que en la práctica pueden en promedio alcanzar los cuatro años y medio, aspecto que sumado al efecto suspensivo de toda otra solicitud en el área y a las dimensiones de las solicitudes de un ECMPO, ha generado preocupación en el sector acuícola industrial y pescador artesanal.

Actualmente, existirían, según información de la Subsecretaría de Pesca, 19 ECMPO otorgados, que corresponden a un total de 184.455,88 hectáreas, mientras que las solicitudes de ECMPO alcanzan un total de 84, que corresponden a 2.423.191,1 hectáreas. La región de Los Lagos concentra el mayor número de solicitudes y ECMPO otorgados.

## Introducción

---

El presente informe, a solicitud de la Comisión de Intereses Marítimos, Pesca y Acuicultura del Senado, analiza la Ley N° 20.249 de 2008, que crea el Espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios (ECMPO), conocida también como Ley Lafkenche, con el fin de evaluar sus alcances y aspectos perfectibles relacionados con el uso del suelo.

En respuesta a dicho requerimiento, el presente informe se divide en tres partes. La primera describe la génesis de la iniciativa legislativa que originó la Ley Lafkenche y su contenido normativo, lo que permite comprender su alcance y las dificultades que enfrenta su aplicación. La segunda aborda la forma en que ha sido aplicada la Ley en sus años de vigencia y aporta datos que permiten evaluar los mecanismos institucionales establecidos en la norma para garantizar el ejercicio de los derechos de los pueblos originarios relacionados con sus usos consuetudinarios en los ECMPO. Finalmente, la tercera parte evalúa la aplicación de Ley Lafkenche, particularmente lo relacionado con su capacidad para satisfacer el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos de los pueblos originarios y las dificultades institucionales que complejizan los procesos relacionados con la constitución de los ECMPO, los conflictos entre particulares y las comunidades indígenas, y los desafíos pendientes.

Para elaborar el presente documento se ha considerado el informe de la Biblioteca del Congreso Nacional (BCN) de 2018, titulado: “La Ley Lafkenche: Análisis y perspectivas a 10 años de su entrada en vigor”, elaborado por Matías Meza-Lopehandía, doctrina académica, información disponible en la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura y Subsecretaría para las Fuerzas Armadas (FF.AA.), de donde se obtuvieron los datos consignados en el presente informe. Asimismo, se han considerado algunas tesis de posgrados que versan sobre la Ley Lafkenche.

## I. La Ley sobre Espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios

---

### 1. Origen de la Ley Lafkenche

La actividad pesquera y de acuicultura realizada en aguas nacionales, incluyendo las fases posteriores de cosecha, está regulada por la Ley General de Pesca y Acuicultura (LGPA)<sup>1</sup>, la que consagró un sistema de libre acceso a la actividad pesquera industrial, fundado en la distribución de cuotas de extracción, materializadas en un título concesional llamado autorización de pesca (Yáñez, 2013).

---

<sup>1</sup> El texto original de la LGPA, fue publicada el 23 de diciembre de 1989, fecha en que aún no asumía sus funciones el nuevo Congreso Nacional tras la recuperación de la democracia, y estableció el inicio de su vigencia para 1 de abril de 1990. Sin embargo, el recién instalado Congreso, modificó sucesivamente su entrada en vigencia: 1 octubre de 1990 (Ley N° 18.977); luego para el 30 de noviembre del mismo año (Ley N° 18.999); el 31 de enero de 1991 (Ley N° 19.009); 30 de junio de 1991 (Ley N° 19.043); 24 de agosto de 1991 (Ley N° 19.066); 6 de septiembre de 1991 (Ley N° 19.076). En consecuencia, la versión original de la LGPA, modificada sustantivamente por la Ley N° 19.079, publicada el 6 de septiembre de 1990, no entró en vigor.

Sin embargo, las disposiciones sobre afectación de espacios del borde costero por medio de concesiones marítimas, son genéricas y no contemplan figuras jurídicas que reconozcan en forma específica el derecho de las comunidades costeras de pueblos originarios a los espacios que han utilizado consuetudinariamente” (BCN, 2018a: 3).

De acuerdo a Yáñez, la LGPA, aunque reservó una franja exclusiva de mar territorial de cinco millas contadas desde las líneas de base normales segmentadas por regiones para el desarrollo de la pesca artesanal, no hizo referencias al uso consuetudinario del borde costero por parte de los pueblos originarios, lo cual habría modificado los patrones de trashumancia de la actividad y organización interna, impactando la identidad territorial *lafkenche*<sup>2</sup> del pueblo mapuche (Yáñez, 2013)<sup>3</sup>. Esta afirmación parece consistente con las investigaciones de carácter antropológicas que “constatan que el mundo simbólico *lafkenche* se articula en la relación que mantienen con el borde costero, que es, a su vez, su fuente principal de subsistencia” (BCN, 2018b: 2)<sup>4</sup>.

Las comunidades mapuches, de acuerdo a Gissi et.al, desde el comienzo de la tramitación de la LGPA, adoptaron una postura crítica, en tanto consideraban que amenazaba la integridad del territorio histórico *lafkenche* y *williche*, en cuanto estimaban que contempló la creación de parques marinos y de concesiones para la explotación privada de recursos marinos en territorios considerados como propios por aquellos (Gissi et al., 2017).

No obstante las distintas modificaciones a la LGPA, la omisión al uso consuetudinario del borde costero de los pueblos originarios se mantuvo en la Ley N°19.253, Ley de Desarrollo Indígena (LDI) de 1993<sup>5</sup>. El Mensaje que dio origen a la Ley *Lafkenche* lo señala expresamente:

En definitiva, en la actualidad, ninguna de las figuras del ordenamiento jurídico vigente asume las particularidades de la relación de las comunidades de los pueblos originarios con los recursos costeros que son fundamentales para su subsistencia. Como consecuencia de la visión parcial que las informa, han generado dificultades en el acceso de dichas comunidades al borde costero (BCN, 2018a: 3-4).

<sup>2</sup> La identidad *lafkenche* se expresa en distintas “comunidades ubicadas geográficamente cerca de porciones de agua, reivindican junto con una territorialidad expresada en la tierra, la defensa por los derechos ancestrales de los espacios de agua con los cuales se vinculan”. (Castro, 2005: 2).

<sup>3</sup> Según observa Meza-Lopehandía, citando a Le Bonniec (2002: 31), la idea de “identidades territoriales” mapuches se remonta a fines del siglo XX, con el inicio de un giro estratégico de corte localista, que recuperó formas organizativas anteriores. Agrega Meza-Lopehandía, el concepto de “identidad territorial” (mapuche) aparece por primera vez en el documento titulado “De la deuda histórica nacional al reconocimiento de nuestros derechos territoriales”, bajo la denominación de “Identidad *Lakenche* de la Provincia de Arauco”. Ver: Le Bonniec (2002) y BCN (2018b: nota 3).

<sup>4</sup> Para más antecedentes ver: Castro (2005) y Gissi, et al. (2017).

<sup>5</sup> Luego de reconocer distintos pueblos indígenas de Chile, la Ley 19.253 establece que: “Es deber de la sociedad en general y del Estado en particular, a través de sus instituciones respetar, proteger y promover el desarrollo de los indígenas, sus culturas, familias y comunidades, adoptando las medidas adecuadas para tales fines y proteger las tierras indígenas, velar por su adecuada explotación, por su equilibrio ecológico y propender a su ampliación” Art. 2, inciso 3) [Énfasis añadido].

El Mensaje hace hincapié en la necesidad de que el ordenamiento jurídico de cuenta de la realidad social y cultural y de la riqueza ancestral de los pueblos originarios y, con base en los planteamientos reiterados de las comunidades lafkenche en distintas instancias, se configuró en el proyecto de ley una nueva figura administrativa denominada “Espacio Marino Costero de los Pueblos Originarios” (BCN, 2018a: 4). Por consiguiente, la reivindicación territorial de los espacios costeros es importante porque implica “una reivindicación espiritual, porque los ocupan tanto con fines de sustento como en una relación de respeto y agradecimiento, haciendo rogativas para fortalecer su relación con el mar y su cosmovisión como pueblo” (Arce et al., 2023: 17).

Ñancuqueo aseverará que la organización mapuche lafkenche tuvo un rol protagónico en el impulso de la ley conocida con ese nombre, principalmente aquellas de la región del Biobío y La Araucanía (Ñancuqueo et al., 2019: 103) y responde a la articulación de “un discurso y práctica política basado en la en la etnicidad mapuche y la singularidad costera, y apostaron por cooptar la institucionalidad para instalar elementos de protección y promoción de su cultura” (BCN, 2018b: 3). Este despliegue que alcanza dimensión nacional con la Ley Lafkenche, puede ser encuadrado en un giro estratégico del movimiento mapuche iniciado a finales del siglo XX, centrado en intereses y reivindicaciones de corte local, vinculadas al resurgimiento de identidades territoriales (BCN, 2018b: 3)<sup>6</sup>.

La aprobación de la Ley N° 20.249, según Espinoza, fue para los pueblos originarios, en concreto para las comunidades lafkenche, un paso importante en el reconocimiento de sus derechos y constituye un impulso en las políticas de territorialidad y el uso de los recursos por parte de sus habitantes, en cuanto asegura a las comunidades la administración de un territorio marítimo sobre el que se posean derechos consuetudinarios (Espinoza, 2016: 134).

Asimismo, aunque fue aprobada antes de la ratificación del Convenio N° 169 de la OIT, constituiría un hito según Zelada y Park, pues adopta el paradigma del multiculturalismo liberal, promovido desde el derecho internacional de los derechos humanos (Zelada y Park, 2013)<sup>7</sup>. En este sentido, se puede sostener, siguiendo a Ñancuqueo, que el espíritu de la ley es el reconocimiento de la costumbre de los pueblos originarios de acceder al borde costero para realizar distintos usos pero, además, que ese acceso es de carácter colectivo y que existe un vínculo inmaterial, permitiendo la recreación de su cultura en ese espacio, a lo menos administrado por ellos mismos (Ñancuqueo et al., 2019: 103).

---

<sup>6</sup> Es decir, en la “reconfiguración de unidades socio-políticas autónomas estructuradas en redes de relaciones económicas, religiosas, militares” que tienen su origen antes de la instalación del Estado chileno en el Wallmapu a fines del siglo XIX (Le Bonniec, 2002: 31).

<sup>7</sup> Con todo, se puede sostener que la ley, no obstante su importancia como instrumento que posibilita a las comunidades indígenas, particularmente, lafkenches, ejercer sus derechos consuetudinarios en un determinado territorio, ella responde a una lógica que se aparte del reconocimiento estatal de los mismo, ya que no altera la situación existente con anterioridad a la vigencia de la ley, aun cuando se trate de espacios que les corresponde en conformidad al derecho internacional.

## 2. Contenido normativo<sup>8</sup>

La Ley Lafkenche tiene como finalidad suplir el vacío en la Ley General de Pesca en relación con las áreas de manejo de los recursos hidrobiológicos, las cuales no habían “dado cuenta del uso ancestral, tanto cultural, económico y religioso, entre otros, que del borde costero han realizado los pueblos originarios del país, y en especial las comunidades lafkenche” (BCN, 2018a: 3), más concretamente en los territorios correspondientes a las actuales regiones de Los Lagos y Los Ríos.

La creación de un Espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios (ECMPO)<sup>9</sup>, constituye el eje central de la Ley N° 20.429, concebido como el “espacio marino delimitado, cuya administración es entregada a comunidades indígenas o asociaciones de ellas, cuyos integrantes han ejercido el uso consuetudinario de dicho espacio” (art. 2, e).

En virtud de un convenio de uso indefinido celebrado entre una comunidad indígena o una agrupación de las mismas y el Estado, representado por la Subsecretaría de Pesca (SUBPESCA), se entrega la administración de los bienes susceptibles de ser declarados como ECMPO, es decir, aquellos “comprendidos en el borde costero que se encuentran bajo la supervigilancia y administración del Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Marina” (art. 2, inciso final).

El espacio costero marino de los pueblos originarios tiene por objetivo “resguardar el uso consuetudinario de dichos espacios, a fin de mantener las tradiciones y el uso de los recursos naturales por parte de las comunidades vinculadas al borde costero” (art. 3 Ley), definido en la ley como

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 (art. 6).

En consecuencia, para asegurar su ejercicio la delimitación del ECMPO “estará determinada por la superficie necesaria para asegurar el ejercicio del uso consuetudinario realizado en él, de conformidad con el artículo 6°” (art. 4), esto es, aquellas prácticas o conductas de los integrantes de una comunidad o una asociación de estas que cumplan con los requisitos de generalidad, habitualidad y reconocimiento colectivo (Donoso y Núñez, 2020: 194).

<sup>8</sup> La Ley N° 20.249 no ha sido modificada. Actualmente, se encuentra en tramitación un proyecto de ley cuya idea matriz es armonizar y compatibilizar los usos consuetudinarios del borde costero con las el resto de las actividades desarrolladas en la misma área. En este sentido, la iniciativa legal, que se encuentra en su primer trámite constitucional en la Comisión de Intereses Marítimos, Pesca y Acuicultura, modifica, entre otros, el artículo 10 de la ley estableciendo que en ningún caso la suspensión de las solicitudes puede extenderse por más de dos años; al tiempo que establece la improcedencia de la suspensión respecto de la solicitudes áreas de manejo y explotación de los recursos bentónicos reguladas en la LGPA; y el artículo 11 para que en los planes de manejo se considere necesariamente la actividad de los pescadores artesanales. Boletín N° Boletín N° 15.862-21, Introduce diversas modificaciones en la ley N° 20.249, que crea el espacio costero de los pueblos originarios, con el objeto de perfeccionar su implementación.

<sup>9</sup> Más bien se tendría que hablar de un “reconocimiento” por aplicación de las normas de derecho internacional en materia de derechos de los pueblos indígenas, concretamente, el Convenio N° 169 de la OIT, ratificado y vigente, como otros instrumentos firmados por el Estado.

El ECMPO se caracteriza por: “(i) su exclusividad, en tanto solo pueden ser titulares de las mismas comunidades indígenas legalizadas<sup>12</sup>; (ii) su voluntariedad, por cuanto las comunidades pueden optar por esta figura o cualquier otra disponible en el sistema jurídico; (iii) la asociatividad, por cuanto los usos consuetudinarios son ejecutados por la generalidad de los miembros de las comunidades; (iv) la gratuidad de la destinación; y (v) la indemnidad de los derechos de terceros, en la medida en que no puede constituirse una ECMPO en lugares donde existan concesiones vigentes” (BCN, 2018b: 5).

A continuación se analizarán en forma breve los siguientes aspectos de una ECMPO: (a) Titularidad; (b) Delimitación; (c) Procedimiento; (d) Término de la destinación y del convenio, y d) sanciones.

### **a) Titularidad**

Las comunidades constituidas conforme a la Ley N°19.253 de Desarrollo Indígena o una asociación de ellas tienen derecho a solicitar y eventualmente adjudicarse un ECMPO (art. 1). En consecuencia, la Ley se aplica a todos los pueblos reconocidos en la legislación nacional, sin perjuicio del impulso de las organizaciones mapuche-lafkenche (BCN, 2018b: 5). Donoso y Núñez hacen presente que esta Ley estaba destinada originalmente a los mapuches –lafkenches, esto es, a los mapuches que habitan la costa de las regiones del Biobío a Aysén, razón por la cual, es conocida como “ley lafkenche” o “ley lafquenche”. Los mismos autores agregan que la Ley N° 20.249 alcanza a todos los pueblos indígenas reconocidos por la ley nacional, porque: (i) habla de pueblos originarios, sin distinción ni exclusión en su aplicación; y (ii) porque al definir a las personas habilitadas para solicitar un ECMPO, lo hace en referencia a la Ley 19.253, sin hacer distinción (2020: 195).

Con todo, el Convenio 169 de la OIT, ratificado por Chile en el 2008, establece que el Estado debe reconocer las instituciones propias de los pueblos indígenas, lo cual incluye sus propias formas de organización (art. 2.2.b). Por lo mismo, la autoridad administrativa podría estar obligada a recibir también solicitudes de organizaciones indígenas representativas que no estén formalizadas conforme a la Ley 19.253 (BCN: 2018b: 5). En relación a lo dicho, se puede citar como ejemplo la solicitud de la Autoridad Ancestral del pueblo Mapuche Williche en representación del Ngulan Rilon Kawin, comunidad no constituida en conformidad a las disposiciones de la Ley 19.253 (BCN, 2018b: 6)<sup>10</sup>.

### **b) Delimitación del ECMPO**

En materia de delimitación del ECMP se pueden distinguir los siguientes aspectos:

#### **b.1) Áreas susceptibles de ser destinadas a ECMPO**

---

<sup>10</sup> Ver: Resolución 2995 exenta, Ministerio de Economía, Deniega por inadmisibles solicitudes de Espacio Costero Marino de Pueblos Originarios que indica. Disponible en: <http://bcn.cl/3dtaz> (junio, 2023).

Las áreas susceptibles de ser entregadas como ECMPO son aquellas que se encuentran bajo la supervigilancia y administración de la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas del Ministerio de Defensa Nacional, de conformidad a la normativa sobre concesiones marítimas<sup>11</sup>.

Estas áreas, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 1 del DFL N° 340 de 1960 del Ministerio de Hacienda, corresponden a “toda la costa y mar territorial de la República y de los ríos y lagos que son navegables por buques de más de 100 toneladas”, además de las de las playas y terrenos de playas fiscales de un faja de 80 metros de ancho contados desde las más altas mareas (art. 2). Siendo así, todo el borde costero del país puede ser susceptible ser destinado a ECMPO, con la condición que exista un uso consuetudinario del mismo por comunidades indígenas (Yáñez, 2013: 195). Del texto del DFL N° 340 también parece desprenderse que es posible solicitar ECMPO en lagos y ríos navegables, aunque existen antecedentes que evidencian una interpretación contraria por parte de la Administración (BCN, 2018b: 6) y sólo podrían ser objeto de una solicitud de ECMPO la costa marina y el mar territorial de la República<sup>12</sup>.

## **b.2) Límites de la ECMPO**

La Ley 20.249 establece dos límites a la extensión de la ECMPO, a saber: (i) debe ajustarse a lo necesario para preservar el uso consuetudinario; y (ii) debe respetar los derechos constituidos de terceros (BCN, 2018b: 6).

### **b.2.1) El uso consuetudinario**

El origen de la Ley Lafkenche, según Molina et al. (2021: 15), tiene como finalidad el reconocimiento de los derechos consuetudinarios de los pueblos indígenas, cuyos sistemas de vidas y culturas están estrechamente vinculadas al borde costero. Por consiguiente, se trata de derechos ancestrales de una comunidad, ejercidos de acuerdo a sus leyes consuetudinarias, en materia de administración de sus tierras, el agua y recursos. Según estos mismos autores, se trata de derechos bioculturales, que no se reducen a un mero reclamo de propiedad, sino de derecho para desarrollar roles tradicionales de custodia de la naturaleza. De esta forma, estos derechos reconocen una forma de vida ancestral costera, que está vinculada no solo a un quehacer económico, cultural y social, sino también al cuidado de la madre tierra (ñuke mapu) y del mar (lafken) (2021: 14).

El artículo 6 de la Ley N° 20.249 dispone que el uso consuetudinario puede “comprender, entre otros, usos pesqueros, religiosos, recreativos y medicinales”, cuya preservación constituye un límite a la extensión del ECMPO. En cuanto a la procedencia de la solicitud y de sus límites está “determinada por la superficie necesaria para asegurar el ejercicio del uso consuetudinario realizado en él” (art. 4), es decir, en el ECMPO.

---

<sup>11</sup> La normativa citada alude a la Subsecretaría de Marina del Ministerio de Defensa. Sin embargo, ésta fue substituida por la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas por la Ley N° 20.424 de 2010 (arts. 36 y 37).

<sup>12</sup> A título de ejemplo, se puede citar la solicitud de ECMPO hecha por las Comunidades Indígenas Cogomo, Los Avellanos, Wilkeco, Newen Mapu de Pudeto Bajo y Pupelde Bajo, ubicado en la localidad de Llanco, Comuna de Ancud, Región de los Lagos y que recayó sobre el Estero Río Pudeto. Ver: Resolución 668 exenta, Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, Declara inadmisibles las solicitudes de Espacio Costero Marino de Pueblos Originarios de Indígenas. Disponible en: <http://bcn.cl/3drzy> (junio, 2023).

Del artículo 6 de la Ley N° 20.249 se desprenden dos tipos de elementos constitutivos del uso consuetudinario: uno de carácter objetivo y otro subjetivo. El primero está compuesto por: (i) la práctica generalizada y (ii) habitualidad del grupo humano concernido; mientras que el segundo corresponde al reconocimiento colectivo de la práctica generalizada como manifestación cultural<sup>13</sup>.

El reglamento de la Ley, que precisa los elementos objetivos constitutivos del uso, dispone que la generalidad del uso “considerará su ejecución material y el desarrollo de actividades vinculadas al mismo” (art. 3 Reglamento). Dicho de otra forma, para determinar la generalidad de un uso, es necesario considerar a las personas que participan de manera directa en él, como aquéllas que lo hacen de forma indirecta (BCN, 2018b: 7).

En relación con la habitualidad del uso o conducta, que en el Reglamento es llamada “periodicidad”, se entiende que ella existe cuando: (i) se ha realizado a lo menos dos veces dentro un periodo de 10 años; y (ii) si se trata de un uso pesquero, cuando se ejerce “uniformemente en temporadas de pesca continuas al menos cada tres años” (art. 4 Reglamento).

### **b.2.2) Los derechos de terceros**

La Ley N° 20.449 no altera los derechos constituidos por terceros en un área determinada, ya que si la solicitud iniciada por una comunidad o asociación de ellas se sobrepone a concesiones de acuicultura, marítimas o áreas de manejo otorgadas a titulares distintos del solicitante (los que podrían ser personas no pertenecientes a un pueblo originario) y que impidan de forma absoluta el otorgamiento de un ECMPO, la Subsecretaría dictará una resolución denegatoria que se comunicará al solicitante (art. 7 Ley y 5 Reglamento).

Con todo, si la sobreposición es de carácter parcial, la Subsecretaría propondrá al solicitante una modificación de la solicitud del ECMPO. Ahora bien, si la solicitud de terceros se encontrare en trámite, la de una comunidad indígena o agrupación tiene preferencia, sin perjuicio de que la primera pueda ser incorporada en el plan de administración de la segunda, contando con el consentimiento de la comunidad o comunidades titulares del ECMPO (art. 10 Ley). Por consiguiente, se puede sostener que el efecto procesal que produce “la solicitud indígena paraliza la tramitación de toda otra concesión que se superponga al área solicitada, hasta que se verifique la existencia o no de uso consuetudinario” (BCN, 2018b: 7).

La Contraloría General de la República (CGR), por su parte, sostiene que la presentación de una solicitud alcanzaría a los procesos de renovación de concesiones marítimas<sup>14</sup>, pero no afecta el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, en cuanto éste no constituiría una solicitud de afectación del borde costero<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> El mismo artículo aclara que las interrupciones del uso no afectan la habitualidad de la práctica. El reglamento detalla que “interrupciones de uso” se refiere a toda circunstancia material, legal o administrativa que haya limitado el uso invocado (art. 3 Reglamento contenido en el Decreto N° 134 de 2009 del Ministerio de Planificación).

<sup>14</sup> Dictamen N° 56030 de 2011.

<sup>15</sup> Dictámenes N° 71.968 de 2012, N° 17.203 de 2013, N° 18895 de 2017.

## c) Procedimiento

### c.1). Inicio del procedimiento

El artículo 7 de la Ley N° 20.249 dispone que el procedimiento se inicia mediante una solicitud de una asociación de comunidades indígenas o una comunidad a cuyo respecto conste que “sólo ella ha realizado el uso consuetudinario del espacio y no existen otras comunidades vinculadas a él” (art. 5 Ley). La solicitud se dirige a la Subsecretaría de Pesca, indicando los fundamentos que justifican el uso consuetudinario por parte de la solicitante y los usos que pretenden ser incorporados en el plan de administración (art. 7 Ley).

El artículo 4 de la Ley N° 20.249 establece que la solicitud debe contener:

1. Identificación de la comunidad o comunidades solicitantes, en el caso que la peticionaria sea una asociación de comunidades.
2. Ubicación donde se emplaza la comunidad o comunidades indígenas solicitantes, indicando las siguientes especificaciones: región, comuna, localidad o sector.
3. Fundamentos que justifican el uso consuetudinario del espacio costero marino de pueblos originarios por parte de la comunidad o comunidades solicitantes.
4. Usos que pretendan ser incorporados en el plan de administración.

Presentada la solicitud, la Subsecretaría de Pesca, en conformidad con las reglas generales del procedimiento administrativo, realiza un examen de cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley, pudiendo requerir al solicitante que acompañe la documentación faltante (arts. 30 y 31 Ley N° 19.880).

Asimismo, el artículo 4 del Reglamento dispone que para facilitar la presentación de la solicitud de un espacio costero, la Subsecretaría de Pesca podrá poner a disposición de las comunidades formularios para presentarla<sup>16</sup>.

### c.2). Suspensión de procedimientos concurrentes

Si el área solicitada como ECMPO hubiere sido objeto de otra solicitud para otros fines se debe suspender su tramitación hasta que la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) evacue el informe de uso consuetudinario o hasta que se resuelva el recurso de reclamación correspondiente (art. 10 Ley). Ahora bien, si la decisión definitiva es desfavorable a la solicitud de ECMPO, la tramitación

<sup>16</sup> El referido formulario se encuentra en: SUBPESCA. (s/f.a). Formulario de solicitud de Espacio Costero Marino para Pueblos Originarios. Disponible en: <http://bcn.cl/3dakj> (junio, 2023).

de solicitudes de terceros continúa suspendida hasta por tres meses, plazo en que las comunidades indígenas del sector pueden solicitar el mismo espacio u otro que se superponga parcialmente a aquél (art. 10 Ley).

En caso que la decisión de la CONADI sea favorable a la solicitud de un ECMPO, la cuestión no es clara. La Contraloría General de la República ha entendido que la suspensión termina con el pronunciamiento afirmativo de la CONADI<sup>17</sup>. Con todo, el mismo artículo 10 de la Ley N° 20.249 dispone que si “el informe de la Conadi dé cuenta del uso consuetudinario, se deberá preferir la solicitud de espacio costero marino de pueblos originarios”.

Con todo, el informe de CONADI no implica la concesión del ECMPO solicitado. Siendo así, la tramitación de una solicitud de terceros podría continuar, pero no podría ser adjudicada sino hasta que termine la tramitación del ECMPO. Si es favorable, la solicitud del tercero será desechada. (BCN, 2018b: 8).

Para Donoso y Núñez (2020), el artículo 10 de la Ley N° 20.249 establece dos normas de discriminación positiva en favor de las comunidades solicitantes de un ECMPO: una de tipo procedimental y otra de carácter sustantivo. La primera (inciso 1° del artículo 10) se manifiesta en la suspensión de la tramitación de solicitudes distintas a la de ECMPO; y la segunda (inciso 2° artículo 10) se expresa en la preferencia de la solicitud de un ECMPO cuando la Corporación de Desarrollo Indígena emite un informe favorable dando cuenta del uso consuetudinario y que existe incompatibilidad con la finalidad para fines distintos (p. 195-196)<sup>18</sup>. Estas disposiciones, como se verá más adelante, se deben comprender en el contexto de las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos de los pueblos indígenas.

### **c.3). Análisis de superposición de concesiones**

Presentada una solicitud de ECMPO y aprobado el examen de admisibilidad, la SUBPESCA analiza en un plazo de dos meses, contados desde el ingreso de la solicitud, si ella se sobrepone a “concesiones de acuicultura, marítimas o áreas de manejo otorgadas a titulares distintos del solicitante” (art. 7 Ley). Por su parte el reglamento establece que la SUBPESCA debe informar a la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas y a la Autoridad Marítima, pudiendo además remitir a esta última en consulta los antecedentes (art. 5 Reglamento). En la práctica, los antecedentes son remitidos a diversas reparticiones públicas, tales como SERNAPESCA<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> "En conformidad a la ley, la suspensión se alzaría una vez que CONADI emita el informe favorable sobre el uso consuetudinario" (Dictamen N° 44800 de 2017).

<sup>18</sup> Con base en el artículo 10 de la Ley 20.249, León (2022: 48-49), sostiene que existiría un ánimo de privilegiar a las solicitudes presentadas por las comunidades indígenas contra terceros particulares, incluyendo a la Administración del Estado, cuando es ella la que solicita una destinación, por ejemplo, el Servicio Nacional de Pesca en materia de AMERB y caletas de pescadores (en aplicación de la Ley N° 21.027) o aquellas relacionadas con la Dirección de Obras Portuarias. Además, señala el autor, la Ley no aborda el supuesto de la suspensión de aquellas concesiones próximas a vencer, por ejemplo, las de concesiones marítimas, de acuicultura u otro tipo de destinaciones, ya que este procedimiento podría verse afectado por la interposición de una solicitud de establecimiento de ECMPO en un área que sobreponga a aquéllas otras que buscan ser renovadas.

<sup>19</sup> Ver flujograma del cuadro N° 1.

Si se constata una sobreposición que impida absolutamente el otorgamiento del espacio costero solicitado, se notifica esta circunstancia al solicitante mediante resolución denegatoria fundada, salvo que el titular de la concesión sea la propia comunidad solicitante (art. 7 Ley y 5 Reglamento). Si la sobreposición es parcial, se propone al solicitante una modificación del espacio costero solicitado, el cual tiene un plazo de 30 días hábiles para aceptar la propuesta bajo apercibimiento de decretarse abandonado el procedimiento (art. 7 Ley y 5 Reglamento).

#### **c.4). Informe de la CONADI**

En caso de no existir sobreposición con concesiones marítimas o de acuicultura o con áreas de manejo otorgadas a titulares distintos de la comunidad o asociaciones de comunidades solicitantes, o bien la solicitante acepta la propuesta de modificación, la SUBPESCA solicita un informe a la CONADI con el objeto de verificar el uso consuetudinario invocado (art. 8 Ley y 6 Reglamento).

El informe, que deberá ser suscrito por el Director Nacional de la CONADI, de acuerdo al artículo 6 del Reglamento deberá contener a lo menos:

- Nombre de la práctica o uso consuetudinario invocado;
- Individualización de la comunidad o comunidades indígenas que los ejercen;
- Alcances y cobertura geográfica;
- Periodicidad del uso;
- Identificación de sitios de significación cultural;
- Número de familias o comunidades que lo han ejercido y que actualmente lo ejercen;
- Identificación y análisis de antecedentes que lo acreditan;
- Existencia de interrupciones que no afectan la habitualidad de dichos usos; y
- Análisis y conclusiones.

El plazo de la CONADI para evacuar su informe es de un mes. En caso de rechazo, el solicitante tiene un mes, contados desde la notificación del rechazo, para recurrir ante el Ministerio de Desarrollo Social<sup>20</sup>, quien debe resolver en el mismo plazo, escuchando a una institución externa (art. 8 Ley).

#### **c.5). Consulta indígena**

---

<sup>20</sup> En el año 2011, por Ley N° 20.530, se crea el Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

Tras su informe favorable sobre la efectividad del uso consuetudinario invocado por el solicitante o bien que el Ministerio de Desarrollo Social haya acogido la reclamación de la comunidad o asociación de estas, la CONADI debe someter inmediatamente a consulta de las comunidades indígenas próximas al ECMPO su establecimiento, las que tendrán el plazo de un mes para pronunciarse. Además, dentro del mismo plazo, dicha Corporación debe informar a la comunidad regional, por medio de mensajes radiales y un diario de circulación regional la solicitud (art. 8 Ley y 6 Reglamento).

El resultado de la consulta debe ser remitido a la Subsecretaría en el plazo de dos meses, contados desde el informe respectivo o de la resolución que acogió el recurso de reclamación, según sea el caso. Asimismo, deben ser remitidas las observaciones provenientes de la comunidad regional. Si las comunidades consultadas no se pronuncian dentro de plazo, se entenderá que no hay observaciones al establecimiento del ECMPO (art. 8 Ley y 6 Reglamento).

La consulta a otras comunidades, junto con constituir un deber del Estado establecido en el Convenio 169 de la OIT y que constituye la piedra angular del tratado (Donoso y Núñez, 2022: 45-46), tiene por objeto asegurar la participación de estas en el ECMPO en el caso de que también fuesen usuarios consuetudinarios. Esta conclusión se desprende del inciso 6 del artículo 8 de la Ley N° 20.249 al disponer que:

En caso de que existan otra u otras comunidades indígenas que también hubieren ejercido el uso consuetudinario del espacio costero marino de pueblos originarios solicitado, podrán asociarse con el solicitante a fin de administrarlo conjuntamente o deberán ser comprendidas como usuarias en el plan de administración [énfasis añadido].

Por su parte, el artículo 9.b) del Reglamento de la Ley refuerza esta idea, al disponer que el plan de administración debe contemplar el uso consuetudinario que corresponda a otras comunidades que no se hubieren asociado al solicitante para co-administrar (BCN, 2018b: 9).

No obstante que la Ley Lafkenche se publicó en febrero de 2008, es decir, antes de la ratificación y entrada en vigor en Chile del Convenio 169 de la OIT, esto es, en septiembre de 2008 y septiembre de 2009, respectivamente, este instrumento contiene una obligación específica de consulta previa indígena de toda medida administrativa que pueda afectar a los pueblos originarios, y establece parámetros para su ejecución, lo que podrían implicar plazos más extensos que los indicados en la Ley N° 20.249 (BCN, 2018b: 9)<sup>21</sup>.

Por otra parte, el artículo 8 de la Ley N° 20.249 ordena que la solicitud de ECMPO deber ser informada a la comunidad regional, cuyas observaciones deben ser remitidas por la CONADI a la SUBPESCA, pero no se establece una instancia formal para recibirlas (BCN, 2018b: 10). Asimismo, respecto de las observaciones emitidas por comunidades indígenas que no impliquen reivindicación de un uso

---

<sup>21</sup> En la consulta previa indígena reglamentada en el Decreto Supremo N° 66 de 2013 del Ministerio de Desarrollo Social, ésta tiene cinco etapas: planificación, entrega de información y difusión, deliberación interna, diálogo y deliberación. La convocatoria por sí misma ocupa un plazo no inferior a 20 días y cada etapa tiene un máximo de 20 días hábiles (artículos 15, 16 y 17).

consuetudinario concurrente, el texto de la Ley no sería claro sobre su efecto (BCN, 2018b: 10). Aquéllas emitidas por la comunidad local deben ser remitidas a la SUBPESCA, a la vez que debe someter los antecedentes a la Comisión Regional de Uso del Borde Costero (CRUBC), la cual, como se verá, es la instancia que toma la decisión sobre la solicitud (art. 8 inciso 9° Ley).

### **c.6). La Comisión Regional de Uso del Borde Costero**

Terminada la tramitación inicial, es decir: (i) constatado que no hay sobreposición total con otra concesión; (ii) evacuado un informe favorable por parte de CONADI; y (iii) efectuadas las consultas públicas, la Subsecretaría de Pesca debe someter los antecedentes a la Comisión Regional de Uso del Borde Costero<sup>22</sup>, instancia que tiene un mes para pronunciarse. Si no lo hace dentro de ese plazo, se entiende que aprueba la solicitud (art. 8 Ley).

La CRUBC, tratándose de un ECMPO, está facultada para “aprobar, rechazar o proponer modificaciones fundadas al espacio costero marino, las que serán consideradas por la Subsecretaría para solicitar la destinación del mismo” (art. 8 Ley)<sup>23</sup>. La norma, sin embargo, no señala qué elementos son los que se deben considerar para adoptar una decisión en esta instancia, lo que ha originado dificultades a la hora de determinar cuáles son los criterios de aprobación (BCN, 2018b: 10), y por ende, en el ejercicio de sus funciones.

El eventual rechazo, según disposición expresa de la Ley, debe ser fundado, pudiendo los solicitantes reclamar ante la misma Comisión dentro del plazo de un mes contados desde la notificación, debiendo ésta resolver también dentro de un mes (art. 8 Ley). El Reglamento, por su parte, dispone que el rechazo a firme por parte de la CRUBC obliga a la Subsecretaría de Pesca a rechazar la solicitud (art. 7 Reglamento).

En relación con los fundamentos de la decisión de la CRUBC, la Corte Suprema ha declarado que resulta indispensable que “se expliciten las razones que lleven a la Comisión a aprobar, modificar o rechazar la solicitud presentada, rigiéndose estrictamente por los requisitos establecidos en la Ley N° 20.249”<sup>24</sup>.

Asimismo, la Corte de Apelaciones de Puerto Montt ha sostenido que la CRUBC está legitimada para verificar que el informe de la CONADI cumpla con los requisitos reglamentarios, en particular la “identificación y análisis de los antecedentes que acreditan el uso consuetudinario”, y para considerar la

<sup>22</sup> El artículo 2.b) de la Ley 20.249, define a la Comisión Regional de Uso del Borde Costero, como la “comisión creada como instancia de coordinación en la aplicación de la política de uso del borde costero del litoral aprobada por el decreto supremo N° 475, de 1994, del Ministerio de Defensa Nacional, integrada por representantes de los ministerios y de los servicios públicos regionales con competencia sobre el borde costero o cuyas funciones tengan incidencia en él, creadas en cada región por el Intendente Regional”.

<sup>23</sup> Con todo, la redacción de la norma no dejaría del todo claro si la SUBPESCA queda o no vinculada por la propuesta de modificación hecha por CRUBC, pero el artículo 9° señala que en caso de aprobación con modificaciones, la Supesca debe presentar los antecedentes a la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas para su destinación.

<sup>24</sup> Corte Suprema de Justicia. Comunidad Mapuche Trincao de Quellos y otros contra CRUBC Los Lagos [recurso de apelación]. Rol 7544-2012: considerando 9°.

oposición de otras comunidades indígenas del sector respecto de la veracidad de dicho uso<sup>25</sup>. Un paso más allá dio la Corte de Apelaciones de Coyhaique, la cual validó el rechazo fundado en la alegada incompatibilidad de una solicitud con la Zonificación del Uso del Borde Costero de la región respectiva y dio a entender que la autorización del ECMPO se enmarca plenamente en la misión institucional del CRUBC<sup>26</sup>, es decir, coordinar la aplicación de la política del borde costero (BCN, 2018b: 11).

### **c.7). La destinación de la ECMPO**

El artículo 9 de la Ley N° 20.249 señala que, en caso de aprobarse la solicitud por parte de la CRUBC, la Subsecretaría de Pesca tiene un plazo de 10 días hábiles para enviar los antecedentes a la Subsecretaría para las FF.AA. solicitando la destinación del espacio costero, incluyendo un informe técnico con la delimitación del ECMPO. La Subsecretaría para las FF.AA. tiene un plazo de 4 meses, contados desde la presentación a la Subsecretaría, para resolver la destinación del área comprendida en el ECMPO, y deberá identificar la comunidad o asociación de comunidades indígenas que pueden acceder a la administración (art. 9 Ley y 8 Reglamento).

### **c.8). Plan de administración y de manejo y convenio de uso**

Una vez que la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas resuelve la destinación del ECMPO, los solicitantes tienen un plazo de un año para presentar un plan de administración<sup>27</sup>, el que deberá contener: (i) los usos y sus periodos<sup>28</sup>; (ii) los usuarios que no sean integrantes de la comunidad o asociación de comunidades asignatarias, cuyas actividades están contempladas en el plan; (iii) plan de manejo de la explotación de recursos hidrobiológicos; (iv) los estatutos de la asociación de comunidades o comunidad asignataria; y (v) los demás requisitos establecidos en el reglamento (art. 11).

El artículo 9 del Reglamento, por su parte, junto con especificar lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley, establece que el plan debe contener las normas sobre solución de conflictos de uso entre asignatarios y otros usuarios. Además, señala que el plan “podrá” establecer una autorización para presentar solicitudes a la autoridad referidas al plan de manejo por parte de usuarios no titulares del espacio costero y las actividades destinadas a la difusión de visitantes y la comunidad en general.

El plan de administración, debe ser enviado por la Subsecretaría en el plazo de 10 días contados desde su presentación, a los integrantes de la Comisión Intersectorial<sup>29</sup>, creada por la propia Ley Lafkenche.

<sup>25</sup> Corte de Apelaciones de Puerto Montt. Comunidad Indígena Altue y otros contra CRUBC y otros [recurso de protección], rol 196-2010, especialmente considerando 5°.

<sup>26</sup> Corte de Apelaciones de Coyhaique. Caniullán con Intendencia Regional de Aysén [recurso de protección]. Rol 81/2017.

<sup>27</sup> Nancuqueo et al., señala que “constituye un instrumento para la gobernanza del borde costero al articular diversos cuerpos normativos, al considerar diversos usos posibles por implementar (integración vertical) y también al activar la discusión y consensos de los actores implicados (dimensión horizontal). La integración de los actores en este plano, permitiría el establecimiento de reglas de uso y convivencia acordes a sus dinámicas locales, contribuyendo así a la mejor sustentabilidad en el uso de los recursos” (2019: 103).

<sup>28</sup> Los usos deben desarrollarse respetando la normativa sectorial respectiva (art. 9.a Reglamento).

<sup>29</sup> El artículo 11 de la Ley establece la integración de la Comisión Intersectorial, la que producto de modificaciones legales, debe entenderse que está integrada por: presentantes del Ministerio de Desarrollo Social, de las subsecretarías de las FF.AA y Pesca, de la Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante y de la



hasta por dos meses contados desde el vencimiento del plazo original, pone término a la destinación (art. 11 Ley). Además, la destinación termina por las causales establecidas en el artículo 13, esto es: (i) incumplimiento negligente del plan de manejo que haya afectado gravemente la conservación de los recursos hidrobiológicos; y (ii) disolución de las organizaciones asignatarias; y sanciones reiteradas por contravenir el plan de administración o impedir el libre tránsito en el área.

La Subsecretaría de Pesca, al constatar la concurrencia de la causal de término respectiva, notifica a la asociación de comunidades o comunidad, según corresponda, para que aporten los antecedentes que permitan evaluar la efectividad de la causal. Si la Subsecretaría rechaza los descargos del titular, dicta una resolución que podrá ser recurrida ante el Ministerio de Economía, en el plazo de un mes, contados desde su notificación (art. 13 Ley).

El Ministerio deberá resolver el recurso en el plazo de un mes, contados desde su interposición. Si se rechaza el recurso o en caso de no haberse interpuesto, la Subsecretaría debe poner de inmediato término al convenio de uso y comunica esta circunstancia al Ministerio de Defensa Nacional, para que deje sin efecto el decreto de destinación del ECMPO (art. 13 Ley).

En caso de rechazo de la reclamación, el afectado puede recurrir ante el Tribunal de Letras en lo Civil con jurisdicción en la comuna en que se encuentre el ECMPO. Quedará suspendida la declaración de término del convenio de uso mientras no se dicte sentencia ejecutoriada y se deberá adoptar las medidas destinadas a conservar los recursos naturales del área (art. 13 Ley).

Finalmente, el término de la destinación procederá por la manifestación formal de las organizaciones titulares de la misma de dar por finalizada la destinación (artículo 13 Ley).

### **e) Sanciones**

El artículo 15 de la Ley N° 20.249, establece sanciones para las asociaciones de comunidades o la comunidad asignataria y los usuarios, que serán las señaladas en el artículo 116 de la LGPA, es decir, con multa. Respecto de las primeras, procede en los siguientes casos: (i) contravenir el plan de administración, sea por ejercer usos o actividades no autorizadas, o el uso reconocidos por él; (ii) impedir el acceso al ECMPO cualquier persona o el libre tránsito o la libre navegación.

Tratándose de los usuarios, serán sancionados en caso de contravenir de cualquier forma el plan de administración. En caso de estar contemplado en él e incurriere en tres infracciones en un plazo de un año, la titular puede solicitar a la Subsecretaría que deje sin efecto esta calidad.

## **II. Aplicación de la Ley Lafquenche**

---

### **1. Solicitudes de tramitación**

Según la información oficial disponible en el sitio web de SUBPESCA<sup>31</sup> a marzo de 2023, existen un total de 100 solicitudes ECMPO, sea que se encuentren tramitadas o en tramitación<sup>32</sup>. Se observa que hay 6 con sectores decretados (2 en la Región del Biobío y cuatro en la Región de los Lagos), 12 con convenio de uso aprobado o Plan de administración aprobado (1 en Región de La Araucanía y 11 en la Región de Los Lagos) y 9 con solicitud de destinación (una en la Región del Biobío y ocho en la Región de los Lagos).

El mayor número de solicitudes se concentra en la Región de Los Lagos, territorio calificado por Araos como “complejo y dinámico, sujeto a múltiples intereses económicos y políticos, tales como la industria acuícola, la pesca artesanal, el turismo, entre otros” (Araos, et. al, 2020: 55). En esta región la situación se ha mantenido en el transcurso del tiempo. Así, por ejemplo, al año 2018 la Región de Los Lagos aportaba un 69% de solicitudes, seguida por la Región del Biobío con el 12% de la misma (BCN, 2018b: 11). Por tanto, el mayor número de solicitudes es realizado por las comunidades ubicadas en el territorio mapuche lafkenche.

**Tabla N°1. Número de solicitudes en trámite por región a marzo 2023.**

Estado de Tramitación ECPMO	Atacama	Biobío	La Araucanía	Los Ríos	Los Lagos	Aysén	Magallanes	Total
Aprueba convenio de uso/Plan de administración aprobado			1		11			12
Elaboración plano destinación			1		3			4
En CONADI	1	4	2	2	28	2		39
En consulta a otras instituciones					1			1
En solicitud de destinación		1			8			9
Próximo envío a CONADI					1			1
Próximo envío a CRUBC	1	2		3	19	1	1	27
Recurso en Corte Suprema							1	1
Sector decretado		2			4			6
<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>9</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>75</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia con datos SUBPESCA.

Por su parte, el Geoportal de la Subsecretaría de Pesca muestra a junio de 2023 las Estadísticas Generales de ECMPO<sup>33</sup>. El sitio informa que se han otorgado un total de 19 ECMPO, correspondiente a una superficie de 184.455,88 hectáreas y 84 solicitudes, correspondiente a 2.423.467,41 hectáreas.

En la siguiente tabla se muestra un resumen por región de la situación de los ECMPO otorgados y solicitados, con las superficies correspondientes.

<sup>31</sup> SUBPESCA. (s/f.c). Estado de situación solicitudes ECMPO en trámite (marzo 2023). Disponible en: Disponible en: <http://bcn.cl/3dfub> (junio, 2023).

<sup>32</sup> Según información publicada en el sitio oficial de la Subsecretaría de Pesca, como se verá en la Tabla 2, a junio de 2023 el total de ECMPO otorgados y solicitados es de 103.

<sup>33</sup> Ver: SUBPESCA (2023). Estadísticas Generales ECMPO. Disponible en: <http://bcn.cl/3dfx7> (junio, 2023).

**Tabla N° 2. Número de ECMPO otorgadas, total hectáreas otorgadas, solicitudes ECMPO y hectáreas solicitadas por región a junio 2023.**

Región	ECMPO Otorgados	Hectáreas superficie otorgada	Solicitudes ECMPO	Hectáreas superficie otorgada
Atacama	0	-	2	4.260,61
Biobío	2	43.840,79	8	204.636,64
La Araucanía	1	26.369,44	3	33.735,44
Los Lagos	16	114.245,65	61	1.354.608,47
Los Ríos	0	-	5	179.611,87
Aysén	0	-	3	622.079,39
Magallanes	0	-	2	24.534,99
<b>Totales</b>	<b>19</b>	<b>184.455,88</b>	<b>84</b>	<b>2.423.467,41</b>

Fuente: Elaboración propia con datos SUBPESCA.

En las estadísticas sobre operación extractiva disponibles en el Servicio Nacional de Pesca, se observa la cantidad de kilos extraídos por especie marina para el periodo 2020 – 2022. Las tablas N° 3 y 4 dan cuenta que la única región con estadísticas es la región de Los Lagos y corresponden a las comunas de Ancud y Chonchi.

**Tabla N° 3. Extracción de las áreas otorgadas de ECMPO (kg).**

Ancud	2020	2021	2022
Almeja	0	16296	25058
Erizo	0	34139	18132
Luga Roja	0	0	1555
Pelillo	290600	136890	623539

Fuente: Sernapesca. Departamento Gestión de la Información. Atención de usuarios y Estadísticas sectoriales.

**Tabla N° 4. Extracción de las áreas otorgadas de ECMPO (kg).**

Chonchi	2020	2021	2022
Erizo	0	0	1487

Fuente: Sernapesca. Departamento Gestión de la Información. Atención de usuarios y Estadísticas sectoriales.

## 2. Destinaciones ECMPO

Hasta el año 2022 existían 18 decretos de destinación vigentes (SUBPESCA, s/f; Ley Chile, s/f)<sup>34</sup>. De estas destinaciones, 15 corresponden a la región de Los Lagos, 2 a la del Biobío y 1 a La Araucanía.

<sup>34</sup> Tabla elaborada a partir de la información publicada en el sitio web de la Subsecretaría de Pesca y los decretos publicados por el Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de las Fuerzas Armadas y cuyo texto puede obtenerse de la Base de Datos Ley Chile.

Luego, 12 tienen convenio de uso y plan de administración aprobado, 5 con sector de uso decretado, y 1 en solicitud de destinación<sup>35</sup>.

La Tabla N° 5 presenta esta información, incluyendo el año, la denominación, las hectáreas o metros cuadrados asignados, el número de decreto respectivo, y el estado actual de la tramitación.

**Tabla N° 5. Decretos de destinación de ECMPO**

Año	Denominación ECMPO	Región	Há	Decreto	Estado actual
2022	Huicha	Los Lagos	9,1	<a href="#">Decreto Ex. N° 821 - 2022</a>	Sector decretado
2022	Manqueche	Región del Biobío	29.522,8	<a href="#">Decreto Ex. N° 190 - 2022</a>	Sector decretado
2021	Antilko de Rauco	Los Lagos	586,02	<a href="#">Decreto Ex. N° 13 - 2021</a>	En solicitud de destinación
2021	Pargua	Los Lagos	167.460 M2	<a href="#">Decreto Ex. N° 125 - 2021</a>	Sector decretado
2021	Lafken Mapu Meu	Región del Biobío	12.966,7	<a href="#">Decreto Ex. N° 357 - 2021</a>	Sector decretado
2020	Pucatué	Los Lagos	174,3	<a href="#">Decreto Ex. N° 45 - 2020</a>	Convenio de uso/Plan de Administración aprobado
2020	Punta San Luis	Los Lagos	260,4	<a href="#">Decreto Ex. N° 1.299 - 2019</a>	Convenio de uso/Plan de Administración aprobado
2020	Caleta Milagro	Los Lagos	11.947,8	<a href="#">Decreto Ex. N° 250 - 2020</a>	Sector decretado
2019	Caulín	Los Lagos	83,2	<a href="#">Decreto Ex. N° 625 - 2018</a>	Convenio de uso/Plan de administración aprobado
2017	Buta Lauquen Mapu	Los Lagos	61,7	<a href="#">Decreto Ex. N° 2346 -2017</a>	Convenio de uso/Plan de administración aprobado
2016	Manquemapu	Los Lagos	670,2	<a href="#">Decreto Ex. N° 2358 - 2016</a>	Convenio de uso/Plan de administración aprobado
2016	Cóndor	Los Lagos	2.550,4	<a href="#">Decreto Ex. N° 1214 - 2016</a>	Sector decretado/Convenio de uso
2016	Bahía San Pedro	Los Lagos	5.611,5	<a href="#">Decreto Ex. N° 719 - 2016</a>	Convenio de uso/Plan de manejo aprobado
2015	Budi - Toltén	La Araucanía	26.369,4	<a href="#">Decreto Ex. N° 3410 - 2015</a>	Convenio de uso/Plan de administración aprobado
2015	Mahuidantu	Los Lagos	5.168,6	<a href="#">Decreto Ex. N° 621 - 2015</a>	Convenio de uso/Plan de administración aprobado
2014	Trincao (10 sectores)	Los Lagos	244,4	<a href="#">Decreto Ex. N° 267 - 2014</a>	Convenio de uso/Plan de administración aprobado
2014	Huentetique	Los Lagos	112,1	<a href="#">Decreto Ex. N° 266 - 2014</a>	Convenio de uso/Plan de

<sup>35</sup> En el año 2018, existían nueve decretos de destinación vigente, de los cuales ocho correspondían a la Región de Los Lagos y uno a La Araucanía (BCN, 2018b: 13). La situación se mantiene con respecto a la Región de La Araucanía, y cambia respecto de la Región de Los Lagos y se incorpora la Región del Biobío. Además, se incrementan notoriamente los ECMPO con Convenio de uso y Plan de administración aprobado, que asciende a un total de 11.

Año	Denominación ECMPO	Región	Há	Decreto	Estado actual
					administración aprobado
2012	Punta Capitanes	Los Lagos	104,4	<a href="#">Decreto Ex. N° 1.596 - 2012</a>	Convenio de uso/Plan de administración aprobado

Fuente: Elaboración propia.

De las solicitudes de ECMPO publicadas en la web de la Subsecretaría de Pesca, un número considerable se encuentra en tramitación ante la CONADI (39), para que esta verifique la concurrencia de los requisitos que permitan constatar el uso consuetudinario, y con próximo envío a CRUBC (27) (SUBPESCA, s/f.c). Asimismo, se puede observar, según información oficial, un número considerable de desistimiento parcial de solicitudes ECMPO de parte de las comunidades (SUBPESCA, s/f.d).

### III. Evaluación de la Ley Lafkenche: dificultades y perspectivas en su aplicación

#### 1. La Ley Lafkenche frente al estándar internacional sobre derechos humanos

La doctrina académica criticó tempranamente la Ley Lafkenche. Así, Yáñez (2013), por ejemplo, sostiene que es contradictorio, por una parte, el reconocimiento preexistente de un uso consuetudinario y su organización; y por otro, subordinar el ejercicio de derechos asociados (el establecimiento de un ECMPO) a los intereses y derechos constituidos por terceros, puesto que en donde existen concesiones marítimas, áreas de manejo o concesiones de acuicultura, no es posible constituir un ECMPO (BCN, 2018: 16)<sup>36</sup>. Más recientemente, la jurista, al explicar la referencia que la Corte IDH hace en la sentencia sobre el caso “Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina” al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y al Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, afirma que estos “reconocen que el derecho de los pueblos sobre sus recursos naturales está ligado al ejercicio del derecho de libre determinación y que ello constituye la piedra angular para articular sus estrategias de desarrollo (Yáñez, 2020: 134).

Asimismo, la Ley General de Pesca, en su artículo 1, dispone expresamente que las actividades reguladas en la citada ley “se entenderá sin perjuicio (...) de los convenios internacionales suscritos por la República, respecto de las materias o especies hidrobiológicas a que ellos se refieren”, aspecto relevante, según Arce, por cuanto “la cosmovisión y espiritualidad de los pueblos originarios vinculada al mar resulta fundamental para sustentar la importancia y protección del territorio y los espacios costeros, como para definir la cultura e identidad de estos pueblos, y entender la especial relación que guardan con estos espacios” (Arce et al., 2023: 16). De acuerdo a Castro, el “territorio en el caso indígena encierra la forma en que las personas y los colectivos humanos construyen simbólicamente la identidad,

<sup>36</sup> Además, Yáñez (2013) explica que el hecho de que la presentación de una solicitud suspenda la tramitación de otras solicitudes sobre la misma área, habría producido una presión por parte de las autoridades sobre las comunidades con el fin de propiciar una reforma legislativa para impedir que este mecanismo constituya una limitación al otorgamiento de concesiones con fines productivos en el borde costero. En concreto, se puede aludir al conflicto de Mehuin, donde mapuche-lafkenche se opusieron a la construcción del ducto de descarga de desechos industriales de la planta de celulosa de Valdivia (CELCO). Asimismo, este conflicto podría explicar la inclusión de la causal de terminación asociada a impedir la libertad de navegación, ya que las organizaciones de pescadores de Mehuin han impedido por vías de hecho el ingreso de embarcaciones asociado a la concreción de dicho proyecto (BCN, 2018b: nota 71).

ésta se expresa en forma relacional, es decir, cuando un colectivo de individuos establece la diferencia con los otros” (2005: 7).

La crítica anterior es fundamentada por Aylwin en el desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos sobre pueblos indígenas y el reconocimiento de sus derechos territoriales (Aylwin et al., 2013). El ámbito de protección del territorio indígena, de acuerdo a lo dispuesto por el Convenio N° 169, incluye “la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera”, y reconoce “el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos” naturales existentes en territorio indígena” (arts. 13 y 15)<sup>37</sup>.

En la misma línea, Zelada y Park (2013) sostienen que la Ley no tomaría en consideración el enfoque territorial y su modelo organizacional del pueblo mapuche - lafkenche, aspecto que contravendría el derecho internacional. Así, en relación al territorio, señalan que la faja de 80 metros de playa tomada desde la línea de la más alta marea, establecido en el Decreto con Fuerza de Ley N° 340 antes citado, no se ajustaría necesariamente al concepto de uso consuetudinario. En este sentido, señala Araos, sería “necesario revisar el concepto de uso consuetudinario [establecido en la Ley], identificando las tensiones que provoca su definición institucional y, por otro lado, evaluar su potencial para el reconocimiento de derechos de acceso y uso de los territorios por parte de otras comunidades humanas (Araos et al., 2020: 54).

Para otros, los habitantes del territorio son los concedores de los límites de cada comunidad, incluyendo el ámbito terrestre y los sectores de playa. Por tanto, “los límites comunitarios en las playas se rigen por normas tradicionales y no por las leyes chilenas, dichos límites son identificados por medio de marcas y elementos de la naturaleza y no cercos” (Castro, 2005: 19), de tal forma que existiría un conflicto entre lógicas culturales (Gissi, 2017), que se manifiesta, por un parte, en una lógica estatal que desvincularía los elementos del territorio en diversos regímenes de propiedad y administración; y por otra, en el concepto de Mapu (BCN, 2018b: 17).

Al ratificar el Convenio 169 de la OIT, el Estado chileno se obliga a respetar y garantizar los derechos de los pueblos indígenas reconocidos en dicho instrumento. Así, por ejemplo, al aplicar el Convenio, “los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación” (artículo 13.1 Conv. 169).

Para la Corte Interamericana de Derechos Humanos es relevante la forma en que los pueblos indígenas conciben la pertenencia a la tierra o el territorio, puesto que

---

<sup>37</sup> También la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas de Naciones Unidas de 2007, firmada por Chile, dispone que aquellos tienen derecho “a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado o adquirido”, lo que incluye el derecho a poseerlos, utilizarlos, desarrollarlos y controlarlos, y a su reconocimiento legal (art. 26 y 27). Asimismo, reconoce el derecho a mantener y fortalecer su relación espiritual con dichos territorios, aguas, mares costeros, con los recursos tradicionalmente poseídos y utilizados (art. 25).

... ésta no se centra en un individuo sino en el grupo y su comunidad. Los indígenas por el hecho de su propia existencia tienen derecho a vivir libremente en sus propios territorios; la estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra debe de ser reconocida y comprendida como la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica. Para las comunidades indígenas la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras (Corte IDH, 2001: párr. 149).

La Ley N° 20.249, para Donoso y Núñez “ha sido resaltada como un ejemplo de una normativa que recoge el concepto de territorio establecido en el artículo 13 del Convenio (2020: 197)<sup>38</sup>, cuya asociación con este instrumento se concreta en: i) el lenguaje utilizado (espacios territoriales del borde costero); ii) la finalidad de la Ley (resguardo del uso consuetudinario de los espacios territoriales del borde costero, conservación de tradiciones y uso de los recursos naturales); iii) el énfasis en la dimensión colectiva (la administración se entregaría a asociaciones de comunidades indígenas, excepcionalmente a una comunidad, buscando privilegiar los aspectos colectivos de los usos consuetudinarios); iv) el alcance de los usos consuetudinarios susceptibles de ser reconocidos (por ejemplo, pesqueros, religiosos, recreativos y medicinales); v) el reconocimiento y protección de las formas de ocupación y utilización del borde costero por parte de los pueblos indígenas; y (vi) la orientación a la preservación de las sociedades indígenas, apartándose de la orientación a la asimilación (2020: 197-198).

## 2. Dificultades vinculadas al procedimiento y la institucionalidad

En la evaluación de la Ley Lafkenche además de lo dicho en el apartado anterior, se han planteado problemas vinculados con el procedimiento y la institucionalidad relacionada con el ECMPO. Entre otros comentarios, se pueden mencionar los siguientes.

### a. Efectividad del proceso constitución

A pesar de que el procedimiento de constitución de un ECMPO, en conformidad a los plazos legales establecidos en la Ley N° 20.249, los que son de carácter acotado, no debería tardar más de 12 meses, organizaciones lafkenche han denunciado que algunas tramitaciones han tomado hasta ocho años (AQUA, 2018)<sup>39</sup>, mientras que el tiempo promedio de tramitación que va entre la solicitud y el decreto de destinación sería un poco más de cuatro años (BCN, 2018b: 17). Este período de tramitación afectaría, según los actores privados, el dinamismo económico del territorio, por la suspensión de toda otra solicitud en tanto se tramita el ECMPO (Muñoz, 2017, BCN, 2018b: 17).

<sup>38</sup> “Artículo 13.2. La utilización del término "tierras" en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera”.

<sup>39</sup> Otras fuentes, emanadas de las propias comunidades, señalan que estos procesos están “tomando más de diez años en la mayoría de los casos, lo que es exclusivamente responsabilidad de las trabas administrativas de los órganos competentes del estado y no de la ley Lafkenche ni de los pueblos originarios solicitantes”. (Observatorio Ciudadano, 2023).

Para Tencklin (2015), el bajo nivel de implementación se explicaría en la falta de claridad en relación con los alcances de la normativa y la diferencia entre las expectativas tanto de las autoridades como las comunidades, incluso por los temores del sector industrial. En este contexto, los primeros entenderían que los ECMPO deberían tener dimensiones menores; en cambio, para los segundos, sería una forma de avanzar en la reconstrucción de los territorios ancestrales (BCN, 2018b: 18).

### **b. Alcance geográfico y político de los ECMPO**

La superficie de los ECMPO sería, según algunos, otros de los temas en los que existirían grados de dificultad en la aplicación de la Ley Lafkenche. Así, por ejemplo, para Muñoz (2017) y Tecklin (2015), existiría una desconfianza por parte de quienes adoptan las decisiones relacionadas con los ECMPO y con sus dimensiones, sobre todo por las consecuencias que genera la solicitud de un ECMPO, aspecto que podría afectar a la industria asentada en la zona de la Región de Los Lagos, donde se encuentra el mayor número de solicitudes (ver Tabla N° 2).

Para Araos, el mayor número de solicitudes, particularmente en la zona austral, evidenciaría “el conflicto latente entre las comunidades locales y la industria acuícola, la descomposición del ideal de progreso levantado por el Estado y las empresas, y las estrategias políticas para enfrentar su expansión e impactos socioambientales” (Araos et al., 2020: 64).

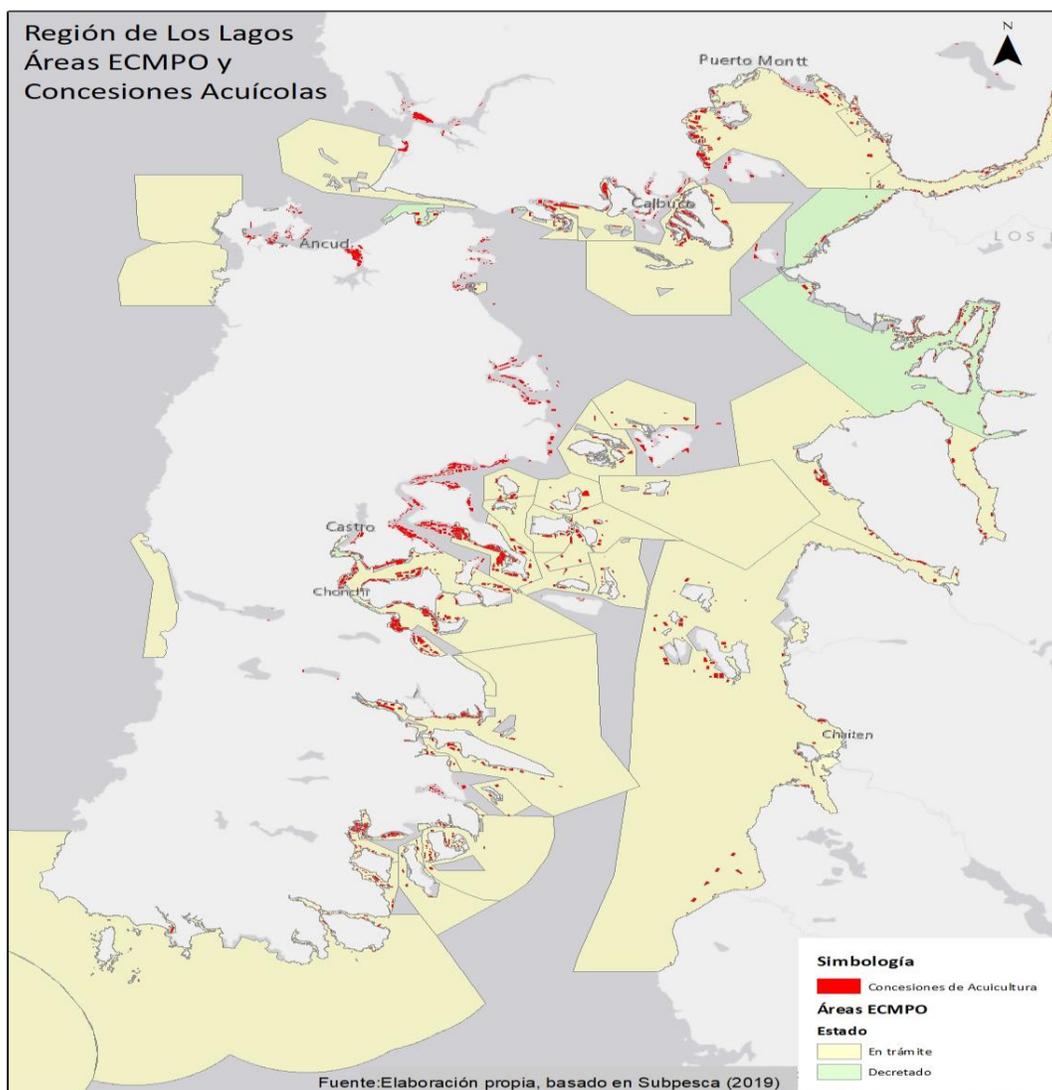
Por lo dicho, de acuerdo a ONU, la aplicación de la Ley N° 20.249, podría ser observada como un instrumento que es utilizado por los pueblos originarios para la protección de sus territorios ancestrales, el que se extiende a los “territorios que tradicionalmente pertenecieron a los pueblos indígenas pero que ahora están bajo el control de otros, por situaciones de hecho o de derecho” (ONU, 2013: 35). Desde esta perspectiva, señala Núñez, una de las estrategias utilizadas para lograr este objetivo “es la solicitud de ECMPO, pero la mirada va más allá, la idea es recuperar el mar para generar nuevas y mejores formas de trabajar y de relacionarse con el mar” (Núñez, 2018).

Desde el sector privado, se cuestiona su compatibilidad con el desarrollo de proyectos de inversión, tanto público como privado, en el borde costero y las dimensiones de las áreas solicitadas (BCN, 2018b: 18)<sup>40</sup>.

El siguiente mapa, referido a la Región de Los Lagos, muestra al año 2019 las concesiones de acuicultura existentes en la zona, los ECMPO decretados y en trámite.

<sup>40</sup> Así, por ejemplo, una editorial del Diario El Mercurio de Santiago sostiene que el diseño normativo de la ley estaría paralizando el desarrollo de distintas áreas costeras, puesto que mientras se tramita la solicitud toda otra petición de concesiones de acuicultura o cualquier otra se paraliza, por lo cual extensas zonas, particularmente aquellas ubicadas en la zona de entre Los Lagos y Magallanes, no podrían llevarse a cabo proyectos. (El Mercurio, 2019: A 3). Asimismo, representantes de algunos gremios, por ejemplo, Armasur y el Consejo del Salmón, se pronuncian en un sentido semejante (Salmón Chile, 2023).

### Mapa N° 1: Región de Los Lagos Áreas ECMPO y Concesiones de Acuicultura



Fuente: Elaboración propia con información de la SUBPESCA (2019).

#### c. Puntos críticos relacionados con la institucionalidad: el CRUBC

En las facultades otorgadas por la ley al organismo que define la procedencia o modificación de una solicitud de ECMPO, esto es, la Comisión Regional de Uso del Borde Costero (CRUBC), podría identificarse un punto crítico, puesto que no permitiría justificar suficientemente los criterios utilizados ante un eventual rechazo de la solicitud. En efecto, las funciones de la CRUBC están destinadas a coordinar la planificación territorial del borde costero, luego su decisión debería estar dirigida a constatar la compatibilidad de la ECMPO con la citada planificación.

La compatibilidad de la planificación territorial y el ECMPO importaría dos dificultades: la casi nula zonificación del borde costero del país y el reconocimiento internacional del uso consuetudinario del borde

costero por parte de los pueblos indígenas como un derecho fundamental (BCN, 2018b: 21-22). En consecuencia, al decir de Gissi y otros (2017), no se fijarían criterios claros para que la CRUBC ejerza sus facultades.

A título de ejemplo, según Muñoz (2017), partiendo de un estudio sobre el funcionamiento de la CRUBC de la Región de los Lagos, sostiene que la ausencia de un ordenamiento territorial del borde costero agravaría el problema, aumentando la incertidumbre en esta materia<sup>41</sup>. Para la autora, esta sería, una realidad en casi todo el territorio del país<sup>42</sup>. A lo dicho, se agregaría que las políticas públicas no contemplarían los ECMPO como parte de los instrumentos de planificación, a lo que se sumaría la falta de coordinación entre quienes participan en el CRUBC (BCN, 2018b: 22).

Para Flores (2016), existiría un déficit institucional relacionado con la naturaleza consultiva que tendrían las CRUBC, las que no podrían estar lo suficientemente equipadas para ejercer aquellas atribuciones otorgadas por la Ley 20.249 (BCN, 2018b: 22).

En el caso particular del ECMPO Comunidades Kawesqar, la Corte Suprema sostuvo que “el Estado de Chile ejecuta sus funciones a través de distintos órganos, es uno solo, por lo que debe haber un esfuerzo serio de coordinación entre las distintas instituciones, especialmente cuando todas ellas están ubicadas en la misma región y manejan semejantes recursos, debiendo actuar mancomunadamente con el fin de no perjudicar a las personas, a cuyo servicio se encuentra el Estado conforme a lo preceptuado en el artículo 1° inciso 4° de la Constitución Política del Estado”<sup>43</sup>.

## Referencias

Araos, Francisco; Catalán, Emilia, Álvarez, Ricardo; Núñez, David; Brañas, Francisco; y Riquelme, Wladimir. (2020). Espacios Costeros Marinos para Pueblos Originarios: usos consuetudinarios y conservación marina. *Anuario Antropológico*. 45 (1): 47-68.

AQUA. (2018). Lafkenches exigen no cambiar ley que creó los ECMPOs. Disponible en: <http://bcn.cl/3dng1> (junio, 2023).

Arce, Lorena, Vargas, Karina y Coñuecar, Yohana. (2023). *Mujeres del Mar: Aproximación sobre los Espacios Costeros Marinos de los Pueblos Originarios*. Santiago de Chile: Observatorio Ciudadano.

<sup>41</sup> Así, por ejemplo, para el abogado especialista en materia indígena Sebastián Donoso, que presta asesoría a privados en estas materias, coincide con que la cuestión de la planificación del uso del borde costero es clave, en tanto permitirían destrabar conflictos (BCN, 2018b: 21).

<sup>42</sup> En efecto, la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas informa que sólo las regiones de Coquimbo y de Aysén cuenta con zonificación aprobada por decreto y la región del Biobío, pero sin decreto aprobatorio. Ver: Subsecretaría para las Fuerzas Armadas. (s/f). Estado de Avance Programa Zonificación del Borde Costero. Disponible en: <http://bcn.cl/3dkkg> (junio, 2023).

<sup>43</sup> Corte Suprema, Rol N° 31594-2018, 1 de julio de 2019, considerando 4°.

- Aylwin, José, Meza-Lopehandía, Matías y Yáñez, Nancy. (2013). *Los pueblos indígenas y el derecho*. Santiago: Lom.
- Biblioteca del Congreso Nacional (BCN). (2018a). Historia de la Ley N° 20.249. Crea el espacio costero marino de los Pueblos Originarios. Disponible en: <http://bcn.cl/3d9rb> (junio, 2023).
- (2018b). La Ley Lafkenche. Análisis y perspectivas a 10 años de su entrada en vigor. [Elaborado por Matías Meza-Lopehandía G.] Disponible en: <http://bcn.cl/2cpqr> (junio, 2023).
- Castro, Paulo. (2005). Aproximación a la identidad Lafkenche. *Perifèria. Revista d'investigació i formació en Antropologia*, 2(1), 70-100. Disponible en: <http://bcn.cl/3dckn> (junio, 2023)
- Corte IDH. (2001). Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 31 de agosto de 2001, Serie C No. 79.
- Donoso Rodríguez, Sebastián y Núñez Poblete, Manuel. (2022). *El Convenio N° 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Manual para su aplicación judicial*. Santiago de Chile: DER Ediciones.
- El Mercurio. (2019). Problemas de la Ley Lafkenche. Disponible en: <http://bcn.cl/3dob7> (junio, 2023).
- Flores Brito, Patricio. (2016). La comisión regional del uso del borde costero: régimen jurídico en el procedimiento administrativo de otorgamiento de concesiones marítimas. Informe jurídico para optar al grado de Magíster en Derecho con mención en Derecho Público. Disponible en: <http://bcn.cl/3dnha> (junio, 2018).
- Espinoza, Claudio. (2016). Ley del borde costero y cuestión étnica en Chile: del discurso a la práctica política. *Universum: revista de humanidades y ciencias sociales*, 31 (1): pp. 123-139.
- Gissi, Nicolás, Ibacache, Daniela, Pardo, Bernandor, y Ñancuqueo, M. Cristina. (2017). El Estado chileno, los lafkenche y la Ley 20.249: ¿Indigenismo o política del reconocimiento? *Revista Austral de Ciencias Sociales*, (32): pp. 5-21.
- Le Bonniec, F. (2002). Las Identidades Territoriales o como hacer historia desde hoy día. En: Roberto Morales (coord). *Territorialidad mapuche en el siglo XX*. Concepción: Editorial Escaparate, pp. 31-49.
- León Torres, Omar. (2022). La observancia de los principios de legalidad del procedimiento y tipicidad teleológica en el marco de la aplicación de la Ley N° 20.249.
- Moción Parlamentaria. (2023). Introduce diversas modificaciones en la ley N° 20.249, que crea el espacio costero de los pueblos originarios, con el objeto de perfeccionar su implementación. [Boletín N° 15.862-21]. Disponible en: <http://bcn.cl/3do30> (junio, 2023).
- Molina, Francisco, Martínez, Carolina, Tironi, Manuel, y Guerra, Felipe. (2021). *Hacia una nueva Ley de Costas: desafíos y aprendizajes de la Ley Lafkenche*. Santiago: CIGIDEN.
- Muñoz, Claudia. (2017). El rol de la comisiones regionales de borde costero y la aplicación de la ley 20.249 de espacios costeros marinos para pueblos originarios. Tesis para optar al grado de

magíster en Gobierno, Políticas Públicas y Territorio. Universidad Alberto Hurtado. Disponible en: <http://bcn.cl/254z1> (junio, 2023).

Núñez, David. (2018). La Ley Espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios y la administración por uso ancestral. Disponible en: <http://bcn.cl/3dk4c> (junio, 2023).

Ñancuqueo, M. Cristina, García, Mauricio, y Pardo, Bernardo. (2019). El espacio costero marino de pueblos originarios en Chile: una oportunidad para la gobernanza policéntrica y multiescalar. En Cuervo, Luis, Délano, M. del Pilar (editores), *Planificación multiescalar. Ordenamiento, prospectiva territorial y liderazgos públicos*. Santiago: Volumen III CEPAL. LC/TS. (61): p. 95-111.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y Foro de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos de Asia y el Pacífico. (2013). *La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas: Manual para las instituciones nacionales de derechos humanos*. (PUB/13/2). Disponible en: <http://bcn.cl/3dk4g> (junio, 2023).

Observatorio Ciudadano. (2023). Declaración Pública ante intento de modificación a la Ley 20.249 – Ley Lafkenche. Disponible en: <http://bcn.cl/3dlks> (junio, 2023).

Salmón Chile. (2023). Ordenamiento territorial surge como el principal desafío para el desarrollo regional. Disponible en: <http://bcn.cl/3dobd> (junio, 2023).

Subsecretaría para las Fuerzas Armadas. (s/f). Estado de Avance Programa Zonificación del Borde Costero. Disponible en: <http://bcn.cl/3dkkq> (junio, 2023).

SUBPESCA. (2023). Estadísticas Generales ECMPO. Disponible en: <http://bcn.cl/3dfx7> (junio, 2023).

SUBPESCA. (s/f.a). Formulario de solicitud de Espacio Costero Marino para Pueblos Originarios. Disponible en: <http://bcn.cl/3dakj> (junio, 2023).

----- (s/f.b) Flujograma correspondiente a la Ley N° 20.249, que crea el ECMPO. Disponible en: <http://bcn.cl/3dbpt> (junio, 2023).

----- (s/f.c) Estado de situación solicitudes ECMPO en trámite (marzo 2023). Disponible en: Disponible en: <http://bcn.cl/3dfub> (junio, 2023).

----- (s/f.d) Resoluciones ECMPO. Disponible en: <http://bcn.cl/3dgd7> (junio, 2023).

Tecklin, David. (2015). La apropiación de la costa chilena: ecología política de los derechos privados en torno al mayor recurso público del país. En Bustos, Beatriz, Prieto, Manuel, Barton, Jonathan (editores). *Ecología Política en Chile: Naturaleza, propiedad, conocimiento y poder*. Santiago: Editorial Universitaria, pp. 121-142.

Yáñez, Nancy. (2020). Derechos indígenas a los recursos naturales, al agua y al medio ambiente en el derecho internacional. *Anuario de Derechos Humanos*, (Número Especial): 127-140.

----- (2013). Derechos de los pueblos indígenas y recursos naturales. En: Aylwin, J., Meza-Lopehandía, M. y Yáñez N. Los pueblos indígenas y el derecho. Santiago: Lom ediciones, pp. 195-336.

Zelada, Sara y Park, James. (2013). Análisis crítico de la ley Lafkenche (N° 20.249). El complejo contexto ideológico, jurídico, administrativo y social que dificulta su aplicación. *Universum: revista de humanidades y ciencias sociales*, 28(1): 47-72.

## Normativa

Ley N° 20.249, Crea el Espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios. Disponible en: <https://bcn.cl/2l8ed> (junio, 2023).

Ley N° 19.880, Establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del Estado. Disponible en: <https://bcn.cl/2f82e> (junio, 2023).

Ley N° 19.253, Establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas, y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena. Disponible en: <https://bcn.cl/2f7n5> (junio, 2023).

Decreto N° 236, M. de Relaciones Exteriores, Promulga el Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes de la Organización Internacional del Trabajo. Disponible en: <https://bcn.cl/2fx8e> (junio, 2023).

Decreto N° 430, M. de Economía, Fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.892, de 1989 y sus modificaciones, Ley General de Pesca y Acuicultura. Disponible en: <https://bcn.cl/2f8nr> (junio, 2023).

Decreto N° 134, M. Planificación, Aprueba Reglamento de la Ley N° 20.249 que crea el espacio costero marino de los pueblos originarios. Disponible en: <https://bcn.cl/2nslk> (junio, 2023).

Decreto Ley N° 340, Sobre concesiones marítimas. Disponible en: <https://bcn.cl/2k1fj> (julio, 2023).

Resolución 3119 Exenta, Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, de 28 de noviembre de 2012, que Aprueba Estatuto Interno de Organización y Funcionamiento de la Comisión Intersectorial de la Ley 20.249. Disponible en: <http://bcn.cl/3dfuu> (junio, 2023).

### Nota aclaratoria

Asesoría Técnica Parlamentaria, está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.



Creative Commons Atribución 3.0  
(CC BY 3.0 CL)