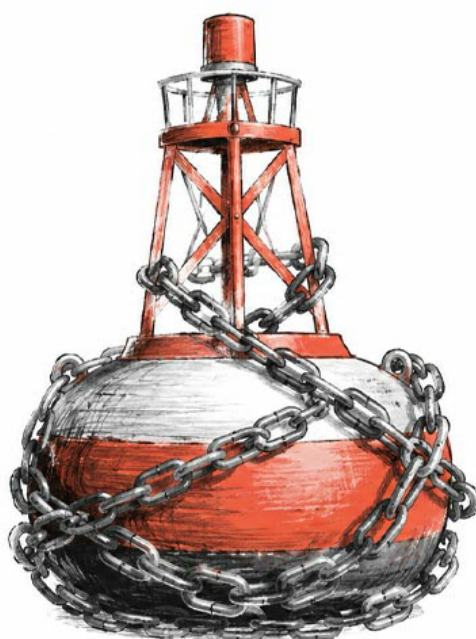


P I V O T E S



LEY LAFKENCHE:
IMPACTOS EN LA INVERSIÓN
Y EL DESARROLLO TERRITORIAL

Junio, 2026

RESUMEN EJECUTIVO



- **El borde costero del sur de Chile sostiene la mayor exportación no minera del país y cerca de uno de cada cuatro empleos formales entre Los Lagos y Magallanes.** La Ley Lafkenche (N° 20.249), promulgada en 2008 para proteger el uso consuetudinario del borde costero por parte de comunidades indígenas, ha derivado –por problemas de diseño e implementación– en una fuente de parálisis sobre la economía costera.
- **La sola presentación de una solicitud de un Espacio Costero Marino de Pueblos Originarios (ECMPO) suspende automáticamente toda solicitud de terceros sobre el mismo espacio** – tales como concesiones de acuicultura, marítimas y áreas de manejo– antes de que se verifique si existe un uso consuetudinario real.
- **A junio de 2026, las solicitudes de ECMPO pendientes abarcan 2.339.011 hectáreas** y las ya otorgadas suman 216.928 hectáreas.
- **Los plazos legales se incumplen en todas las etapas.** La tramitación completa de un ECMPO promedia 7,3 años, muy por encima del plazo reglamentario de 10 meses, y solo la verificación de uso consuetudinario de CONADI –proceso en el cual se suspende la tramitación de otras solicitudes superpuestas– promedia 2,3 años, cuando la ley le otorga un mes.
- Según los registros de suspensión de la propia SUBPESCA y de la SS.FF.AA., el efecto suspensivo mantiene congeladas **309 solicitudes de concesiones de acuicultura, 110 de áreas de manejo (AMERB) y 405 de concesiones marítimas.** Solo en solicitudes acuícolas salmonicultoras hay cerca de USD\$200 millones en inversión paralizada.
- A diferencia de modelos comparables como el neozelandés –donde el reconocimiento de derechos costeros indígenas es judicial o negociado con la Corona, se prueba con evidencia y **no suspende automáticamente la actividad de terceros**–, el diseño chileno paraliza primero y verifica después.
- **La reforma en trámite en el Senado (Boletín N° 15.862-21) avanza en la dirección correcta, pero es insuficiente.** En concreto, persiste una brecha crítica: no se modifica el silencio administrativo positivo de la Comisión Regional de Uso del Borde Costero (CRUBC), la última instancia para aprobar o rechazar un ECMPO.

1. Lo que está en juego: el borde costero del sur como motor económico

1.1 Un motor de exportaciones, empleo y reducción de la pobreza

El borde costero de las regiones de La Araucanía, Los Ríos, Los Lagos, Aysén y Magallanes concentra dos actividades económicas decisivas para el sur de Chile: la acuicultura y la pesca artesanal. La acuicultura nacional exportó cerca de **USD\$6.840 millones en 2025, la mayor exportación no minera del país**, y la salmonicultura representa el 19%, 26% y 8% del PIB de Los Lagos, Aysén y Magallanes, respectivamente¹⁻²⁻³.

La importancia para el mercado laboral en el sur de Chile es alta: la industria emplea de forma directa a unas 45.000 personas y, sumando proveedores, **totaliza alrededor de 86.000 puestos, equivalentes al 24% de los trabajadores formales entre Los Lagos y Magallanes**. Adicionalmente, la evidencia sobre reducción de pobreza es robusta: entre 2006 y 2020 la pobreza cayó de 28,7% a 7,0% en Los Lagos, de 23,2% a 4,0% en Aysén y de 12,0% a 3,4% en Magallanes⁴⁻⁵. La evidencia disponible respalda una relación causal: estudios de evaluación de impacto muestran que la instalación de centros de cultivo redujo significativamente la pobreza en las localidades costeras aledañas, explicando cerca de dos tercios de la caída de la pobreza rural en el período estudiado⁶.

A esa actividad se suma la pesca artesanal, que tiene en el sur de Chile su principal asiento. La macrozona sur —Los Ríos, Los Lagos, Aysén y Magallanes— **concentra 54 mil pescadores inscritos en el Registro Pesquero Artesanal, más de la mitad de los 105 mil que registra el país, junto con 307 de las 559 caletas oficiales y 980 de las cerca de 1.900 organizaciones de pescadores artesanales inscritas a nivel nacional**⁷.

Es en este litoral —y en particular en La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos— donde se concentra la superposición con los Espacios Costeros Marinos de Pueblos Originarios (ECMPO) que se analizará más adelante. Muchas de esas organizaciones son titulares de las AMERB que, como se verá, también quedan congeladas por el efecto suspensivo de la ley.

En síntesis: la economía del borde costero del sur no es marginal. Cada año que una solicitud permanece congelada no es una mera molestia burocrática, sino inversión, empleo y recaudación que no se materializa en las regiones que más dependen de ellos.

¹ Banco Central de Chile. (2026). Comercio exterior de bienes [Base de datos]. Disponible en [Click](#).

² ProChile. (2025). Por primera vez en la historia: exportaciones de servicios rompen la barrera de los 3 mil millones de dólares. Disponible en [Click](#).

³ Cifuentes, R. (2023). Importancia económica de la salmonicultura chilena, con foco en las regiones del Extremo Sur. Universidad San Sebastián. Disponible en [Click](#).

⁴ Ceballos-Concha, A., Asche, F. y Cárdenas-Retamal, R. (2024). Salmon aquaculture in Chile: Production growth and socioeconomic impacts. *Reviews in Aquaculture*, 17, e12993. Disponible en [Click](#).

⁵ Instituto Nacional de Estadísticas. (2026). Banco de datos de la Encuesta Nacional de Empleo, trimestre diciembre 2025 – febrero 2026. [Click](#).

⁶ Ceballos, A., Dresdner-Cid, J. D. y Quiroga-Suazo, M. Á. (2018). Does the location of salmon farms contribute to the reduction of poverty in remote coastal areas? An impact assessment using a Chilean case study. *Food Policy*, 75, 68–79. Véase también Cárdenas-Retamal, R., Dresdner-Cid, J. y Ceballos-Concha, A. (2021). Impact assessment of salmon farming on income distribution in remote coastal areas: The Chilean case. *Food Policy*, 101, 102078.

⁷ Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura, Subsecretaría de Pesca y Acuicultura, Dirección de Obras Portuarias e Instituto Nacional de Desarrollo Sustentable de la Pesca Artesanal y de la Acuicultura de Pequeña Escala. (2024). Mujeres y hombres en el sector pesquero y acuicultor de Chile 2024 (Edición N.º 18). Disponible en [Click](#).

1.2. Un instrumento legítimo con un diseño fallido

La Ley N° 20.249 nació de una demanda legítima. Reconoce la conexión histórica, social, cultural y ambiental de los pueblos originarios con el mar y busca preservar sus prácticas tradicionales mediante los ECMPO: espacios marinos delimitados cuya administración se entrega a comunidades que han ejercido *uso consuetudinario*⁸⁻⁹.

El problema central no radica en el espíritu de la ley, sino en los efectos no deseados que genera su diseño. La mera presentación de una solicitud de ECMPO suspende de inmediato toda solicitud de uso del borde costero por parte de terceros en la misma zona, hasta que se verifique efectivamente ese uso consuetudinario por parte de CONADI.

Conviene precisar la naturaleza del problema. La demora de años en verificar el uso consuetudinario es, en lo esencial, una falla de implementación —una CONADI sin dotación suficiente, como se detalla en el punto 2.2—. Pero la suspensión automática de las solicitudes de terceros desde la sola presentación, antes de cualquier examen de mérito, es una falla de diseño de la propia ley. **Aun con una implementación perfecta que cumpliera el plazo legal, seguiría sin justificarse paralizar toda la actividad de un espacio por el mero ingreso de una solicitud todavía no verificada. Por eso la reforma debe corregir ambos planos.**

Como esa verificación demora años, un mecanismo pensado para proteger un derecho termina operando como una herramienta de bloqueo de inversiones en perjuicio, incluso, de las comunidades cuyas solicitudes genuinas esperan detrás de las instrumentales. Este documento diagnostica las fallas de diseño e implementación, describe sus impactos sobre la inversión y el empleo, y formula propuestas que buscan compatibilizar la protección de los derechos de los pueblos originarios con la certeza jurídica necesaria para el desarrollo del borde costero.

2. Las trabas: cómo la Ley Lafkenche paraliza el borde costero

2.1 El efecto suspensivo: parálisis desde la sola solicitud

El núcleo del problema es la secuencia. La ley suspende las solicitudes de terceros **desde la mera presentación de una solicitud de ECMPO**, es decir, antes de que la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) verifique si existe un uso consuetudinario real y antes de cualquier examen de mérito. La consecuencia es que un actor puede fácilmente congelar proyectos de inversión durante años con el solo acto de ingresar una solicitud, **sin que su fundamento haya sido constatado**.

El costo no se agota en las solicitudes que hoy figuran formalmente suspendidas. Si la sola presentación de un ECMPO congela un proyecto por dos o tres años sin test de mérito, la respuesta racional de un inversionista es no presentar proyectos en el

⁸ Prácticas pesqueras, religiosas, recreativas o medicinales realizadas de manera habitual y reconocidas colectivamente como manifestaciones de su cultura.

⁹ Ministerio de Planificación. (2008). Ley N° 20.249, y su Reglamento (Decreto 134 de 2009). Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

borde costero del sur. Ese efecto disuasivo es probablemente el mayor costo económico de la ley, porque opera sobre la inversión que nunca llega a tramitarse.

El contraste internacional es revelador. En Nueva Zelanda, la Marine and Coastal Area (Takutai Moana) Act 2011 reconoce derechos costeros consuetudinarios (el *customary marine title*), **pero exige a la comunidad probar el uso y la ocupación exclusiva del espacio,¹⁰ ya sea ante la Corte Superior o mediante negociación directa con la Corona.¹¹** Mientras la solicitud se tramita, no suspende automáticamente las actividades de terceros, que pueden seguir solicitando permisos. El sistema está diseñado para reconciliar usos, no para excluirlos.¹²

No es un caso idílico: allí también se presentaron cientos de solicitudes que abarcaron amplias zonas del litoral, y en 2025 el gobierno endureció el test de prueba mediante la Customary Marine Title Amendment Act 2025¹³, reforma aplicada retroactivamente que el Tribunal de Waitangi objetó por vulnerar los principios del Tratado.¹⁴ El problema de fondo es el mismo: la sobredemanda territorial. Sin embargo, el mecanismo difiere: **el diseño neozelandés exige prueba por adelantado y no congela a terceros mientras se resuelve. El diseño chileno hace lo contrario: paraliza primero y verifica después.**

2.2 Incumplimiento sistemático de plazos

El reglamento de la Ley Lafkenche (Decreto 134 de 2009) fija plazos para cada etapa que, sumados, implican que un ECMPO no debería tardar más de 10 meses en tramitarse hasta su decreto por parte de la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas (SS.FF.AA). **En la práctica, ninguna etapa cumple el plazo.** Los ECMPO ya decretados a fines de junio de 2026 promediaron 7,3 años hasta su otorgamiento –muy por encima del plazo máximo legal– y las solicitudes pendientes promedian 7,4 años en trámite.¹⁵

¹⁰ Marine and Coastal Area (Takutai Moana) Act 2011, N° 3 (Nueva Zelanda). Disponible en [Click>](#).

¹¹ Ministry of Justice. (s. f.). Marine and Coastal Area (Takutai Moana) Act 2011 applications. Gobierno de Nueva Zelanda. Disponible en [Click>](#).

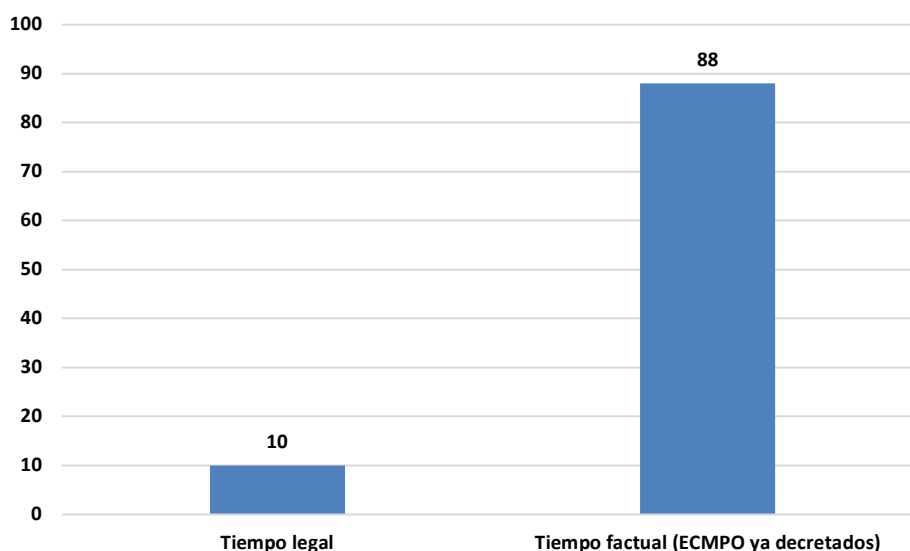
¹² Library of Congress. (2021, 21 de mayo). *New Zealand: Landmark judgment recognizes customary rights in coastal marine area*. Global Legal Monitor. Disponible en [Click>](#).

¹³ Marine and Coastal Area (Takutai Moana) (Customary Marine Title) Amendment Act 2025, N° 58 (Nueva Zelanda). Disponible en [Click>](#).

¹⁴ Waitangi Tribunal. (2024). *Tribunal releases report on the Takutai Moana Act 2011*. Gobierno de Nueva Zelanda. Disponible en [Click>](#).

¹⁵ Datos obtenidos mediante solicitud de transparencia a CONADI (marzo de 2026) y al Visualizador de Mapas de SUBPESCA, realizadas por Pivotes.

Figura 1. Tramitación total de un ECMPO hasta decretación: plazo legal vs. plazo real promedio (en meses).



Fuente: Ley N° 20.249, Decreto 134 de 2009, Visualizador de Mapas de SUBPESCA. El plazo real corresponde al promedio de los ECMPO que obtuvieron su decreto de destinación por parte de la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas (SS.FF.AA).

El cuello de botella está principalmente en CONADI, organismo encargado de verificar el uso consuetudinario. La ley le otorga un mes para emitir su informe de uso consuetudinario. Sin embargo, con datos a marzo de 2026, la verificación ha demorado en promedio **2,3 años en las solicitudes ya verificadas y 2,9 años en las pendientes**.

La causa es estructural. Según datos de transparencia, ningún proceso de verificación ha contado con más de 5 profesionales a cargo, **lo que obliga a cada funcionario a cubrir en promedio 3.092 hectáreas por informe, equivalente a cerca de dos veces la comuna de Providencia**. Cumplir el plazo legal exigiría verificar 103 hectáreas diarias: una meta materialmente imposible con la dotación actual. El incumplimiento, por tanto, no es una anomalía administrativa sino el resultado previsible de un mandato sin recursos.

2.3 La extensión territorial es desproporcionada

A junio de 2026 se han otorgado 216.928 hectáreas como ECMPO, mientras que las solicitudes pendientes abarcan 2.339.011 hectáreas, equivalentes a 2,8 veces la Isla Grande de Chiloé. Para dimensionar la desproporción frente al uso que se busca regular: lo solicitado como ECMPO supera **500 veces la superficie de todos los centros de cultivo salmicultores del país (unas 4.681 hectáreas)**.¹⁶

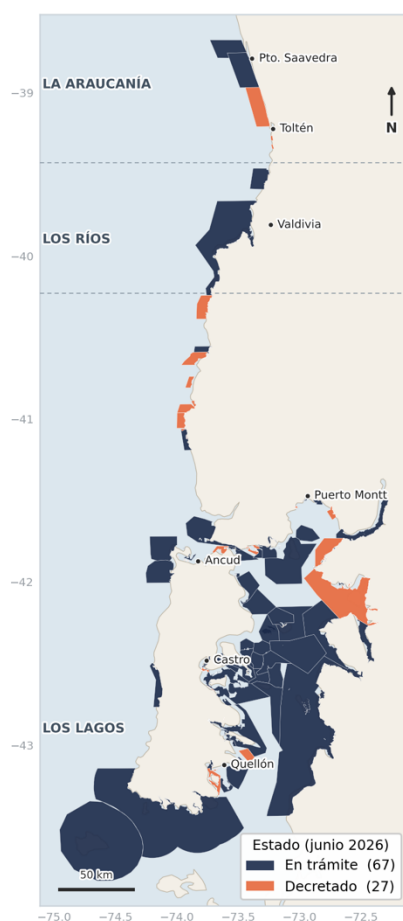
Esta desproporción tiene raíz normativa. La ley no exige relación alguna entre el número de integrantes de la comunidad solicitante y la superficie pedida, ni fija un límite máximo de extensión: el reglamento solo indica que la delimitación estará determinada por la superficie necesaria para asegurar el uso consuetudinario. El criterio de periodicidad es igualmente laxo,

¹⁶ Datos de solicitud de transparencia a la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura, enero de 2026. La superficie de los centros de cultivo (=4.681 ha) proviene de datos de [SalmonChile](#).

ya que basta acreditar dos ocasiones de uso en diez años, lo que se suma a una definición legal excesivamente amplia y difusa del uso consuetudinario.¹⁷

Medido sobre el propio litoral, el alcance es masivo. Un análisis espacial propio —que cruza los polígonos de ECMPO con la línea de costa oficial del Instituto Geográfico Militar— muestra que **más de la mitad del borde costero de La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos (un 56%) tiene hoy una solicitud de ECMPO pendiente al frente¹⁸, y cerca del 60% está cubierto por algún ECMPO, pendiente o ya decretado.** La concentración es máxima en Los Lagos —epicentro de la salmonicultura, con un 61% de su litoral bajo solicitud pendiente— y en La Araucanía (59%). Lo decisivo es que esa captura proviene casi enteramente de solicitudes aún no verificadas: los ECMPO ya decretados cubren apenas un 10% del borde costero, frente al 56% que concentran las solicitudes pendientes. Es la traducción territorial directa del efecto suspensivo descrito previamente: **la ley congela el litoral antes de constatar el uso consuetudinario que dice proteger.**

Figura 2. Cobertura del borde costero por solicitudes de ECMPO en La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos.



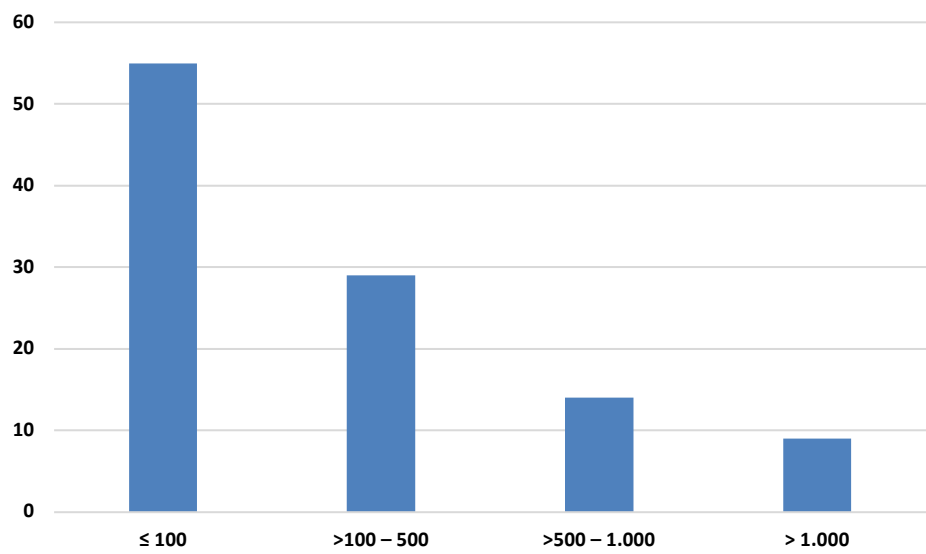
Fuente: elaboración propia a partir de la capa de Espacios Costeros Marinos de Pueblos Originarios de SUBPESCA/CONADI y del catastro de solicitudes de ECMPO actualizado a junio de 2026.

¹⁷ Reglamento de la Ley N° 20.249 (Decreto 134 de 2009), arts. 3 y 4.

¹⁸ **Elaboración propia:** cruce de los polígonos de ECMPO (Visualizador de SUBPESCA) con la línea de costa oficial del Instituto Geográfico Militar, a junio de 2026. Se contabiliza el tramo de costa con un ECMPO directamente al frente.

La ley tampoco fija un tope de superficie ni relación alguna con el tamaño de la comunidad solicitante, y los resultados son elocuentes. Según el número de integrantes que CONADI entregó por transparencia, la mediana nacional es de 82 hectáreas solicitadas por individuo, pero **52 de las 107 solicitudes superan las 100 hectáreas por persona, 23 superan las 500 y nueve las 1.000**. En las tres regiones del estudio el patrón se repite: una comunidad de 57 personas solicitó 248.189 hectáreas en el archipiélago de Chiloé (4.354 ha por integrante), y otra de 10 personas, cerca de 30.000 (2.957 ha por integrante)¹⁹. **Como la suspensión opera sobre la superficie solicitada –no sobre la que luego se verifica–, basta una solicitud desproporcionada para congelar durante años un tramo extenso de borde costero.**

Figura 3. Solicitudes de ECMPO según hectáreas por integrante de cada comunidad.



Fuente: datos de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) solicitados vía Ley de Transparencia.

2.4 Superposición y conflicto de usos en el borde costero

Para dimensionar el impacto concreto de la parálisis, los registros de SUBPESCA (acuicultura y AMERB) y de la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas (SS.FF.AA, concesiones marítimas) permiten identificar las solicitudes de terceros formalmente suspendidas por la tramitación de un ECMPO.²⁰

¹⁹ Elaboración propia a partir del número de integrantes por comunidad solicitante entregado por CONADI, referido al momento de la solicitud o a la fecha más cercana disponible, y de la superficie solicitada en cada ECMPO.
²⁰ SUBPESCA, registro de solicitudes de acuicultura suspendidas por ECMPO, y marca administrativa de las AMERB en tramitación ECMPO. Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, concesiones marítimas suspendidas, mayo de 2026.

Tabla 1. Solicitudes de afectación de terceros suspendidas por superposición con ECMPO en trámite.

Tipo de solicitud	Suspendidas por ECMPO (país)
Concesiones marítimas	405
Concesiones de acuicultura	309
Solicitudes AMERB	110

Fuente: elaboración propia con datos de SUBPESCA y de la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, obtenidos mediante solicitudes de transparencia.

Todas esas solicitudes permanecen congeladas hasta que CONADI emita su informe, un proceso que promedia entre 2,3 y 2,9 años, comprometiendo empleo e ingresos en las regiones que más dependen de la actividad acuícola y pesquera. En particular, solo las 33 solicitudes de concesiones acuícolas salmonicultoras representan alrededor de USD\$200 millones en inversión paralizada²¹. Sin embargo, dado el universo de 791 solicitudes acuícolas, marítimas y de áreas de manejo cuya inversión es inestimable, es muy probable que el daño a la economía nacional sea mucho mayor.

Un punto suele pasarse por alto y reordena todo el debate: las AMERB pertenecen a organizaciones de pescadores artesanales. Cuando una solicitud de ECMPO congela 110 AMERB, la ley está suspendiendo a un grupo costero en beneficio de otro. El conflicto, entonces, no es exclusivamente entre “pueblos originarios y la industria salmonera”, sino que refleja cómo un instrumento mal diseñado enfrenta entre sí a los distintos usuarios del borde costero, incluidos pescadores artesanales y pequeños titulares de concesiones marítimas.

El caso del ECMPO Isla Desertoires condensa el problema. Presentado por tres comunidades mapuche del sector de las islas Desertoires y la costa de Chaitén –Isla Autení, El Canelo y Chaingo de Loyola, con 57 integrantes en total–, abarca 248.189 hectáreas: equivalentes a unas 4.354 hectáreas por integrante. Ingresó a verificación de uso consuetudinario en CONADI en marzo de 2023 y, más de tres años después, sigue sin resolverse. Mientras tanto, su sola tramitación mantiene congelados sobre ese espacio veintiún proyectos de inversión de terceros. **Es la paradoja de la ley en una imagen: un instrumento concebido para proteger el uso consuetudinario termina, por su diseño suspensivo, bloqueando durante años a los mismos pescadores artesanales, vecinos y servicios que dependen de ese borde costero.**

2.5 Gobernanza: la CRUBC y el silencio administrativo positivo

La Comisión Regional de Uso del Borde Costero (CRUBC) resuelve las solicitudes de ECMPO, pero la ley establece que si no se pronuncia en un mes, la solicitud se entiende aprobada (silencio administrativo positivo).²² Combinado con el incumplimiento generalizado de plazos, **este mecanismo inclina la balanza a favor del ECMPO por sobre otras solicitudes legítimas sobre el mismo espacio.**

²¹ Estimación considerando USD\$6 millones de inversión fija por concesión acuícola instalada. Datos de SalmonChile.

²² Reglamento de la Ley N° 20.249 (Decreto 134 de 2009), art. 8 (pronunciamiento de la CRUBC y silencio administrativo positivo).

El riesgo se agrava por la composición eminentemente política de la CRUBC²³: no sesionar o evitar el quórum se transforma en una vía para aprobar solicitudes sin un análisis técnico riguroso de sus impactos. Es un caso de manual de economía política: como las decisiones se toman lejos de las regiones que soportan las consecuencias y los costos de actuar son inmediatos mientras los beneficios son difusos, **la inacción resulta ser la opción de menor costo para la autoridad.**

2.5.1 Casos documentados de silencio administrativo positivo

- **ECMPO Punta Yatehua, Región de Los Lagos (julio de 2024):** en la votación de este espacio de más de 433 hectáreas —equivalentes a 600 canchas de fútbol— hubo 32 votos en contra y solo 15 a favor. Aun así, la solicitud se aprobó porque no se alcanzó el quórum mínimo para el rechazo, activándose el silencio administrativo positivo.²⁴
- **ECMPO Tirúa-Danquil, Región de La Araucanía (diciembre de 2025):** la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura declaró favorable el pronunciamiento de la CRUBC de La Araucanía aplicando el silencio administrativo positivo, tras no alcanzarse quórum en la votación.

3. Las narrativas que impiden reformar

La reforma a la Ley Lafkenche no solo enfrenta barreras técnicas: choca con un conjunto de narrativas instaladas que bloquean cualquier discusión seria. Nombrarlas y responderlas con evidencia es un paso necesario para abrir el debate.

3.1 “Reformar la ley es un ataque a los derechos de los pueblos originarios”

El objetivo de la ley —reconocer y proteger el uso consuetudinario— es legítimo y no lo ponemos en discusión. **Pero el diseño actual perjudica también a las comunidades que dice proteger.** Cuando la sola presentación suspende tramitaciones de terceros por años, las solicitudes genuinas esperan detrás de las instrumentales, y la legitimidad de la herramienta se erosiona cada vez que se la usa para bloquear inversión en vez de para proteger una práctica real.

3.2 “Este es un problema defendido meramente por la industria salmonera”

Los datos lo desmienten. El efecto de la ley se distribuye sobre múltiples usuarios costeros vulnerables (ver Tabla 1). En consecuencia, reducir el problema al interés de una sola industria oculta a la mayoría de los afectados y desvía la discusión de lo que realmente está en juego: la gobernanza del borde costero.

3.3 “El efecto suspensivo inmediato es necesario para proteger a las comunidades”

²³ La CRUBC es un cuerpo colegiado —en regiones como Los Lagos supera los 50 integrantes—, presidido por el Gobernador Regional e integrado por el Delegado Presidencial Regional y los provinciales, diversos SEREMI (Economía, Desarrollo Social, Vivienda, Transportes, Bienes Nacionales, Medio Ambiente), consejeros regionales, alcaldes, representantes de la Armada y representantes de los sectores acuícola, pesquero artesanal y de pueblos originarios. Lo que la hace “política” es que la mayoría son autoridades de gobierno y cargos de elección popular.

²⁴ Subsecretaría de Pesca y Acuicultura, Resolución Exenta N° 02238 (2024), ECMPO Punta Yatehua; y Resolución Exenta (2025), ECMPO Tirúa-Danquil.

La protección puede conseguirse sin un congelamiento indefinido que carece de test de mérito. **Basta con suspender solo después de que CONADI verifique el uso consuetudinario, y por un plazo acotado.** El propio Boletín N° 15.862-21 (ver punto 4) avanza en esa dirección, lo que confirma que el resguardo y la certeza jurídica no son incompatibles. El diseño vigente, en cambio, no protege bien a nadie: demora las solicitudes genuinas y congela a terceros de manera indiscriminada.²⁵

4. Propuestas de reforma

El proyecto de ley que busca perfeccionar la Ley Lafkenche (Boletín N° 15.862-21), impulsado por los senadores Espinoza, Elizalde (exsenador), Kuschel, Saavedra y Sandoval, representa un avance en la dirección correcta. **Sin embargo, resulta insuficiente al no abordar todas las barreras estructurales.** No obstante, dado que esta moción es fundamental, el Gobierno tiene previsto presentarle indicaciones. A partir del diagnóstico previo y de la propuesta formulada por [Pivotes de 2024](#), las reformas se organizan en tres ejes.

Eje I – Detener la parálisis: condicionar y acotar la suspensión

Reforma 1. Condicionar la suspensión a la verificación previa del uso consuetudinario: la suspensión de solicitudes de terceros debe iniciarse sólo una vez que CONADI ha verificado el uso consuetudinario —no desde la mera presentación—, eliminando así el uso instrumental de la ley.

- **Estado en el Boletín:** recogido en lo esencial (art. 10). El proyecto invierte la secuencia y dispone que la suspensión sólo opere una vez que CONADI haya emitido su informe de uso consuetudinario. Es el avance más relevante de la reforma y satisface el núcleo de esta propuesta.

Reforma 2. Establecer un tope máximo de un año de suspensión desde la verificación: con el fin de dar certeza a las inversiones suspendidas, se debe establecer un plazo máximo de un año en el cual, si la solicitud de ECMPO no ha sido verificada por CONADI, se retomará la tramitación de dichas solicitudes suspendidas.

- **Estado en el Boletín:** El proyecto fija dos topes que se contradicen entre sí: el nuevo inciso primero del artículo 10 limita la suspensión a dos años contados desde el informe de CONADI, mientras que el inciso siguiente la limita a un año y medio contado desde el ingreso de la solicitud. Como la verificación demora en promedio más de dos años, el tope de un año y medio desde el ingreso ya estaría vencido cuando recién comienza la suspensión, lo que vuelve ambas reglas incoherentes. Debe corregirse.

²⁵ Boletín N° 15.862-21, comparado aprobado por la Comisión de Intereses Marítimos, Pesca y Acuicultura del Senado, enero de 2026.

Reforma 3. Reforzar el examen de admisibilidad con un test de mérito: actualmente la admisibilidad de solicitudes de ECMPO es un trámite formal, sin un análisis sustantivo del mérito de la solicitud.

- **Estado en el Boletín:** El proyecto refuerza sustantivamente la admisibilidad (art. 7): incorpora un examen que evalúa la viabilidad y seriedad de la solicitud, consulta a los organismos competentes sobre posibles incompatibilidades y dispone que las solicitudes inadmisibles no generen efecto suspensivo sobre otras solicitudes en tramitación. Recoge así el núcleo de esta propuesta.

Eje II – Gobernanza y transparencia

Reforma 4. Eliminar el silencio administrativo positivo de la CRUBC: mientras la falta de pronunciamiento equivalga a aprobación, la dilación estratégica seguirá aprobando ECMPO sin análisis técnico, lo que perpetúa la ventaja que dichas solicitudes tienen frente a otras igualmente legítimas.

- **Estado en el Boletín:** no es recogido en el proyecto.

Reforma 5. Digitalizar el otorgamiento mediante un expediente virtual público, equivalente al del SEIA: la información sobre la tramitación de ECMPO está hoy desactualizada, incompleta y descentralizada, lo que impide el control ciudadano y la planificación de los demás usuarios. Asuntos tan básicos como el número de solicitudes de afectación de terceros que están suspendidas por superponerse con ECMPO en trámite son sumamente difíciles de obtener.

- **Estado en el Boletín:** no es recogido en el proyecto.

Eje III – Capacidad institucional y proporcionalidad

Reforma 6. Dotar a CONADI de personal, capacidades y presupuesto suficientes: ningún proceso de verificación de uso consuetudinario por parte de CONADI ha sido realizado por más de 5 funcionarios. Esta dotación es absolutamente insuficiente considerando que, en la actualidad, se deben verificar miles de hectáreas por solicitud de ECMPO, muchas veces en condiciones geográficas extremas. Una mayor dotación, con una estructura que garantice la eficiencia de cada funcionario, es necesaria para salvaguardar los plazos que la ley establece.

- **Estado en el Boletín:** no es recogido en el proyecto.

Reforma 7. Explicitar la verificación parcial del uso consuetudinario, operando la suspensión sólo sobre la superficie efectivamente verificada: si bien hay precedente de verificaciones de uso consuetudinario menores a las inicialmente solicitadas, esto no está explicitado ni en la ley ni en el reglamento. Su mención facilita la utilización de este instrumento, lo que modera solicitudes de ECMPO que pueden ser desproporcionadas.

- **Estado en el Boletín:** El proyecto no explicita la verificación parcial del uso consuetudinario ni dispone que la suspensión opere solo sobre la superficie efectivamente verificada. La metodología facultativa de proporcionalidad del art. 4 apunta a moderar la desproporción, pero por una vía distinta –habilitar el rechazo de solicitudes sobredimensionadas–, sin recoger esta reforma.

Reforma 8. Restringir la superficie solicitable en función del tamaño de la comunidad: la ley no establece relación alguna entre el número de integrantes de la comunidad solicitante y la superficie pedida, lo que habilita solicitudes manifiestamente desproporcionadas. Proponemos introducir un límite a las hectáreas per cápita solicitables, que acote ex ante las solicitudes desmedidas y reduzca la superficie que CONADI debe verificar en cada proceso.

- **Estado en el Boletín:** no se encuentra presente. El proyecto habilita una metodología facultativa de proporcionalidad entre superficie y uso (art. 4) que considera el número de integrantes de la comunidad como uno de sus indicadores, pero no fija un límite máximo de hectáreas per cápita.

Resumen: las ocho propuestas y su estado en el Boletín N° 15.862-21

N°	Propuesta de Pivotes	Estado en el Boletín
1	Inicio de la suspensión sólo tras verificación favorable de CONADI	Recogido (art. 10)
2	Tope máximo de un año de suspensión desde la verificación	Insuficiente (topes de 2 años / 1,5 años)
3	Test de mérito en admisibilidad	Recogido en lo esencial (art. 7)
4	Eliminar el silencio administrativo positivo de la CRUBC	No se encuentra presente.
5	Expediente virtual público (equivalente al SEIA)	No se encuentra presente.
6	Dotar a CONADI de personal, capacidades y presupuesto	No se encuentra presente.
7	Verificación parcial del uso consuetudinario	No recogido (art. 4 modera la desproporción por otra vía).
8	Límite a la superficie solicitable según el tamaño de la comunidad	No se encuentra presente.

Fuente: Pivotes (2024), “Propuesta de Reforma a la Ley Lafkenche”, y comparado del Boletín N° 15.862-21 aprobado por la Comisión de Intereses Marítimos, Pesca y Acuicultura del Senado (enero de 2026).

Por último, existe un factor de primera relevancia: **la necesidad de que el Gobierno de Chile otorgue alguna forma de urgencia legislativa.** Si el Ejecutivo presenta las indicaciones sin dicha urgencia, se corre el riesgo de seguir dilatando una reforma urgente. El Boletín se encuentra en trámite desde el 2023, por lo cual es sensato esperar un escenario similar en ausencia de medidas externas para agilizarlo.

5. Conclusiones

El diagnóstico desarrollado en este documento apunta a una conclusión nítida: el diseño y la implementación de la Ley Lafkenche han derivado en una parálisis de la actividad del borde costero por la vía regulatoria, con un costo concreto sobre el sur del país.

Esa parálisis no recae sobre un solo sector. Afecta a la acuicultura —la mayor exportación no minera del país y sostén de unos 86.000 empleos entre Los Lagos y Magallanes— pero también a pescadores artesanales y a pequeños titulares de concesiones marítimas. **Y su mayor costo es invisible: la inversión que, ante semejante incertidumbre, ya ni siquiera se intenta.**

Racionalizar el alcance de la Ley Lafkenche es urgente. No se trata de desconocer los derechos legítimos de los pueblos originarios —que bajo un buen diseño quedan plenamente protegidos—, sino de evitar que el instrumento creado para protegerlos termine paralizando el desarrollo de las regiones que lo necesitan. Una reforma que avance en racionalidad y equidad regulatoria puede proteger el uso consuetudinario genuino y, al mismo tiempo, devolver certeza jurídica al borde costero. Hacer convivir ambos objetivos bajo reglas claras, plazos ciertos y criterios técnicos es enteramente posible: solo falta decidirse a hacerlo.

6. Bibliografía y fuentes

- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2008). Ley N° 20.249: Crea el Espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios. Ministerio de Planificación. Disponible en [<Click>](#).
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2009). Decreto 134: Aprueba el Reglamento de la Ley N° 20.249. Ministerio de Planificación. Disponible en [<Click>](#).
- Boletín N° 15.862-21. Proyecto de ley que modifica la Ley N° 20.249. Comparado aprobado por la Comisión de Intereses Marítimos, Pesca y Acuicultura del Senado, enero de 2026. Disponible en [<Click>](#).
- Pivotes. (2024). “Ley Lafkenche: alcances y consecuencias”. 3 de junio de 2024. Disponible en [<Click>](#).
- Pivotes. (2024). “Propuesta de Reforma a la Ley Lafkenche”. 14 de junio de 2024. Disponible en [<Click>](#).
- Pivotes. (2026). “Pivotes Propone: Reforma a la Acuicultura Chilena”. Julio de 2026.
- Subsecretaría de Pesca y Acuicultura. Visualizador de Mapas de ECMPO. Disponible en [<Click>](#).
- Subsecretaría de Pesca y Acuicultura. (2024). Resolución Exenta N° 02238, ECMPO Punta Yatehua, Región de Los Lagos. Disponible en [<Click>](#).
- Subsecretaría de Pesca y Acuicultura. (2025). Resolución Exenta, ECMPO Tirúa-Danquil, Región de La Araucanía. Disponible en [<Click>](#).
- Land Information New Zealand (LINZ). Marine and Coastal Area Register. Marine and Coastal Area (Takutai Moana) Act 2011. Disponible en [<Click>](#).
- Environment Southland. Customary Marine Title – Marine and Coastal Area (Takutai Moana) Act 2011. Disponible en [<Click>](#).