

Recomendaciones
para la tramitación de **solicitudes** de
Espacios Costeros Marinos de Pueblos Originarios
ECMPO



Recomendaciones
para la tramitación de **solicitudes** de
Espacios Costeros Marinos de Pueblos Originarios
ECMPO



Autores: Alejandro Correa¹, Javier Naretto¹, Joseffa Cervantes¹,
Francisco Vera Millaquén², Felipe Guerra^{3,5}, Yohana Coñuecar⁴.

Edición: Luciano Hiriart-Bertrand^{1,5}, Lorena Arce^{3,5}

¹ Costa Humboldt, Los Lagos, Chile

² Comunidad Mapuche Huilliche Pepiukelen, Los Lagos, Chile

³ Observatorio Ciudadano, Temuco, Chile

⁴ Asociación de Comunidades Mapuches del Territorio Walaywe, Los Lagos

⁵ Consorcio TICC

Fotografía: Costa Humboldt

**Diseño e
ilustración:** Paula Alvarez R.

Cómo citar este documento: Correa A., Naretto J., Cervantes J., Vera Millaquén F., Guerra F., & Coñuecar Y. (2022). Recomendaciones para la tramitación de solicitudes de Espacios Costeros Marinos de Pueblos Originarios (ECMP). Costa Humboldt y Observatorio Ciudadano, Chile.

Este documento ha sido posible gracias a la Iniciativa de Apoyo a Comunidades Costeras en Chile, que llevan a adelante el Observatorio Ciudadano y Costa Humboldt, en el marco de la Iniciativa Global de Comunidades Pesqueras del Consorcio ICCA que cuenta con la contribución financiera de la Fundación Oak.



Este trabajo está liberado bajo licencia Creative Commons
Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)



Puede ser distribuido, copiado y exhibido por terceros si se reconoce la autoría en los créditos. No se puede obtener ningún beneficio comercial y las obras derivadas tienen que estar bajo los mismos términos de licencia que el trabajo original.



Agradecemos a todas las comunidades que se encuentran en procesos de reconocimiento de sus derechos consuetudinarios en espacios costeros y marinos, ellos inspiraron este documento y sus experiencias son la fuente de aprendizaje de cada uno y una de los contribuidores de este trabajo.

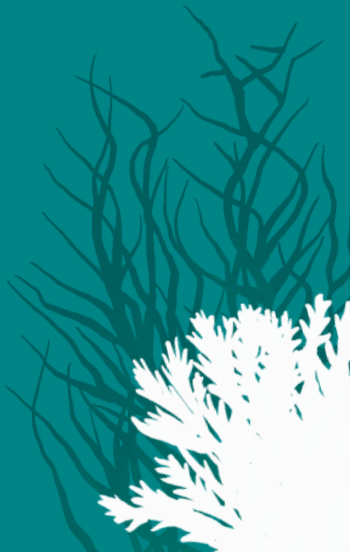


Resumen

El reconocimiento legal del acceso a los recursos y la protección de los usos consuetudinarios de las comunidades indígenas costeras no sólo resulta fundamental para los pueblos originarios sino también cumple un rol clave en el ordenamiento territorial de los espacios marinos, que ha sido fuente de crecientes conflictos. A partir de la entrada en vigencia, durante el año 2009, de la Ley N° 20.249 que crea el Espacio Costero Marino de Pueblos Originarios, el Estado de Chile dio un paso significativo hacia el reconocimiento y protección de dichos usos, con el objetivo central de propender al bienestar de las comunidades indígenas, pero también a la conservación de la diversidad biológica y cultural de la costa. Sin embargo, tras 13 años de implementación, se observan graves dificultades en torno al cumplimiento de los plazos y en la interpretación de la norma dentro del ordenamiento jurídico nacional, por parte de las autoridades competentes, generando brechas que impiden el cabal cumplimiento de los objetivos planteados. El presente documento pretende entregar información y recomendaciones para los usuarios de la Ley, basado en la experiencia práctica de algunos representantes de ellas, y de profesionales que ya cuentan con basta experiencia en la materia, a fin de mejorar la implementación del instrumento comúnmente conocido como “ECMPO”.

Índice

1. Introducción	8
2. Etapas del proceso de tramitación de ECMP	12
Etapa 1: Solicitud de ECMP	16
Etapa 2: Análisis de Admisibilidad	17
Etapa 3: Análisis de sobreposición	19
Etapa 4: Acreditación de usos consuetudinarios y proceso de consulta	20
Etapa 5: Pronunciamiento de la CRUBC	22
Etapa 6: Destinación Marítima	25
Etapa 7: Planes de Administración (PA) y Planes Manejo Pesquero (PM)	27
Etapa 8: Aprobación del Plan de Administración y firma del Convenio de Uso	29
3. Causales de término e infracciones en el uso del ECMP	32
4. Recursos legales	36
5. Discusión	41
Abreviaciones	45
Referencias	46





1. Introducción



Históricamente, es posible encontrar una estrecha relación entre humanos y naturaleza desarrollada por pueblos indígenas que habitan las zonas costeras. Esta relación ha permitido el surgimiento de diferentes prácticas y usos ancestrales que representan múltiples formas de interacción con el entorno en su estrecha vinculación con el mar. El desarrollo costero ha traído consigo el incremento de las actividades productivas y extractivas de carácter industrial y pesquero. Sin embargo, su acelerado desarrollo ha repercutido de forma negativa en el bienestar de los ecosistemas, y muy fuertemente en los recursos marinos que sustentan el desarrollo de la cultura y tradiciones locales.

En el año 2008, se promulgó la Ley 20.249, que crea el Espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios (ECMPO), también conocida como “Ley Lafkenche”, a partir de las reclamaciones de comunidades mapuche-lafkenche (Lafken: mar, lago o espejo de agua; che: gente) por el reconocimiento y protección de sus derechos territoriales sobre la costa. De esta manera, surge como una forma de dar respuesta a un vacío legal que existía en torno a la vida ancestral desarrollada por estas comunidades ubicadas desde la Región del Biobío hasta la Región de Aysén. No obstante que, su alcance y aplicación incluye a todas aquellas comunidades de pueblos originarios que ejercen usos consuetudinarios, manteniendo sistemas de vida y costumbres estrechamente vinculados al borde costero.

Dicho reconocimiento se concreta por medio de una nueva figura administrativa concesional denominada ECMPO, instrumento legal cuyo objetivo es el resguardo de los usos consuetudinarios que han sido ejercidos por comunidades indígenas en un espacio y durante un tiempo determinado, junto con el uso de los recursos naturales presentes en ellos, que sustentan estas prácticas y contribuyen a su propio bienestar y el de los ecosistemas costeros que han habitado desde tiempos inmemoriales.

Actualmente, existen más de 100 solicitudes que han sido realizadas abarcando 7 regiones del país y concentrándose principalmente en la región de Los Lagos. Sin embargo, desde la entrada en vigencia de la Ley, sólo el 13% de estas solicitudes

han completado el trámite con la respectiva firma de Convenio de Uso suscrito con SUBPESCA. Desde la implementación de la Ley, la tramitación del procedimiento administrativo de una solicitud de ECMPO ha estado sometido a constantes críticas, por no apegarse a lo que la Ley señala, evidenciando diversas inquietudes sobre la implementación de esta figura y sus implicancias económicas, sociales y ecológicas.

Objetivo del documento

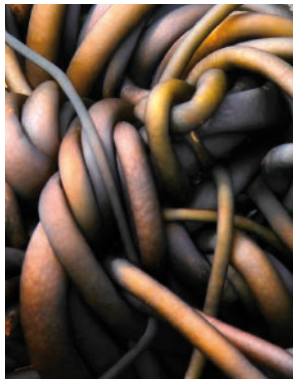
Este documento busca entregar información general sobre el proceso de tramitación de una solicitud de ECMPO, desde el momento en que se formula por una comunidad indígena o asociación de comunidades, hasta que se les entrega la administración formal del espacio a través de la firma de un Convenio de Uso con la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura (SUBPESCA).

A lo largo del documento se revisan distintas temáticas que los autores consideraron más relevantes dentro de cada etapa del proceso, así como algunos casos y escenarios sobre la implementación de estas etapas y las labores que desarrollan las diversas instituciones públicas que participan en el proceso.

Metodología

Para la elaboración del documento, se utilizó la información disponible en los instrumentos normativos asociados al proceso de tramitación de los ECMPO (Ley N° 20.249 y su reglamento -DS N° 134/2009-, Memorándum N°230/2018 de SUBPESCA, Guía para la Aplicación de la Ley de Espacios Costeros Marinos de Pueblos Originarios-Ministerio de Economía-), así como información sobre el estado de tramitación de las solicitudes de ECMPO a nivel nacional -actualizado a agosto de 2021-. Además, este documento se basa en la experiencia práctica de los autores, de comunidades solicitantes y de usuarios no titulares en el proceso de tramitación e implementación de los ECMPO.

Con el objeto de simplificar la revisión del procedimiento de tramitación, los autores procedieron a dividir el proceso en ocho etapas generales, para las cuales se describen los organismos participantes en cada etapa, así como las funciones que estos realizan en cada etapa; se reporta el plazo legal para dar cumplimiento, junto a los tiempos reales que han tomado las solicitudes que han completado cada parte del proceso.





2. Etapas del proceso de tramitación de ECMPO



El procedimiento de tramitación de los ECMPO se divide en ocho etapas generales, i) ingreso de solicitud, ii) análisis de admisibilidad, iii) análisis de sobreposición, iv) acreditación de usos consuetudinarios y consulta pública, v) pronunciamiento Comisión Regional de Uso del Bordo Costero (CRUBC), vi) destinación marítima, vii) planes de administración y manejo, y viii) aprobación y firma de convenio de uso (**Figura 1**).

El proceso se inicia con el ingreso ante la SUBPESCA de la **solicitud de ECMPO** por parte de las comunidades solicitantes, la que es sometida a un **análisis de admisibilidad** por dicha institución para verificar que se cumplen los requisitos establecidos en la Ley. Una vez admitida a trámite, se analiza si existe **sobreposición** del espacio solicitado con otras figuras ya otorgadas de afectación del borde costero (concesiones marítimas, concesiones de acuiculturas y áreas de manejo). Posteriormente, la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) realiza la **acreditación de usos consuetudinarios** invocados por las comunidades solicitantes, luego de lo cual debe también realizar el **proceso de consulta** a las comunidades vecinas e informar a toda la comunidad regional. A esta etapa le sigue **el pronunciamiento de la CRUBC**, que puede ser de aprobación, modificación o rechazo. De ser aprobado, el Ministerio de Defensa emite la **destinación marítima del ECMPO**, que implica la declaración legal oficial de la figura de administración.

Un aspecto relevante a destacar, está dado por lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley, relativo a los criterios de decisión entre solicitudes incompatibles. Dicho artículo señala que en el caso que un área solicitada como ECMPO hubiere sido objeto de otro tipo de solicitud de afectación, esta última se suspenderá hasta que se emita el informe del uso consuetudinario elaborado por CONADI o se resuelva el recurso de reclamación que se hubiese interpuesto en su contra. De esta forma, se da preferencia a las solicitudes de las comunidades indígenas sobre un mismo espacio, hasta que se acrediten los usos consuetudinarios respectivos.

Una vez publicado el decreto de destinación, comienza a correr el plazo de 1 año para que las comunidades presenten el **Plan de Administración** y, eventualmente, un Plan de Manejo Pesquero (solo en caso de realizarse extracción de recursos hidrobiológicos en el marco del ECMPO) que permita regular las actividades a realizar en el área. El documento entrará a evaluación para su aprobación por parte de una Comisión Intersectorial, luego de la cual y para dar fin al proceso, se suscribirá el **Convenio de Uso** entre la SUBPESCA y las comunidades solicitantes, para formalizar oficialmente la administración del ECMPO.

Plazos de tramitación

Tabla 1. Tiempos e instituciones por etapa de tramitación.

Etapa del proceso		Instituciones encargadas	Plazo legal	Plazo real* (promedio)
1	Solicitud de ECMPO	Comunidades indígenas	-	-
2	Análisis de Admisibilidad	SUBPESCA	Sin plazo legal establecido (sujeto a análisis de sobreposición)	2 meses y 26 días
3	Análisis de Sobreposición	SUBPESCA	2 meses	16 meses y 26 días
4	Acreditación de usos consuetudinarios, consulta indígena e información a la comunidad regional	CONADI	3 meses	21 meses y 2 días
5	Pronunciamiento CRUBC	CRUBC	1 mes desde la recepción del expediente	1 mes
6	Destinación Marítima	SUBPESCA SSFFAA (MINDEF)	10 días + 4 meses para resolver la destinación + 3 meses (para publicar la destinación) en el Diario Oficial	36 meses y 8 días
7a	Plan de Administración y/o Plan de Manejo	Comunidad Indígena solicitante + Consultores	12 meses desde la destinación	11 meses y 22 días
7b	Aprobación del Plan de Administración	Comisión Intersectorial	2 meses desde la presentación	7 meses y 18 días
8	Aprobación de convenio de uso	SUBPESCA y comunidad indígena	1 mes desde la aprobación del Plan de Administración	6 meses y 25 días
TOTALES			30 meses (2 años y 6 meses)	81 meses (6 años y 9 meses)

*Tiempos estimados en relación con los antecedentes entregados por SUBPESCA (solicitud AH002T0003952, del 01/06/2020). Los plazos reales promedio consideran las prórrogas o impugnaciones, siempre y cuando la etapa de la prórroga o impugnación se haya completado y haya seguido el proceso regular.

Incumplimiento de los plazos de tramitación

El nivel de incumplimiento de los plazos establecidos en la Ley 20.249 supera cualquier estimación posible. Como se advierte en la **Tabla 1**, en lugar de tener un procedimiento administrativo que en su totalidad demora 2 años y medio (plazo legal), nos enfrentamos ante un procedimiento que en la práctica -en promedio-, toma más de 6 años. Es decir, más de 3 veces el plazo legalmente estipulado.

Existe un caso que ya lleva más de 10 años de tramitación, ingresado el 23 de diciembre de 2010 por la comunidad indígena Pepiukelen (ECMPO Pargua), que en marzo de 2021 se emitió el decreto de destinación, el que está siendo impugnado por la comunidad por no reconocer los terrenos de playa y parte de la playa originalmente incluidos en la solicitud, y aprobada por la CRUBC. Igualmente, cabe mencionar que han existido procesos que han demorado casi 9 años (Mañihueico-Huinay; Caulin, entre otros).

Tiempo de tramitación

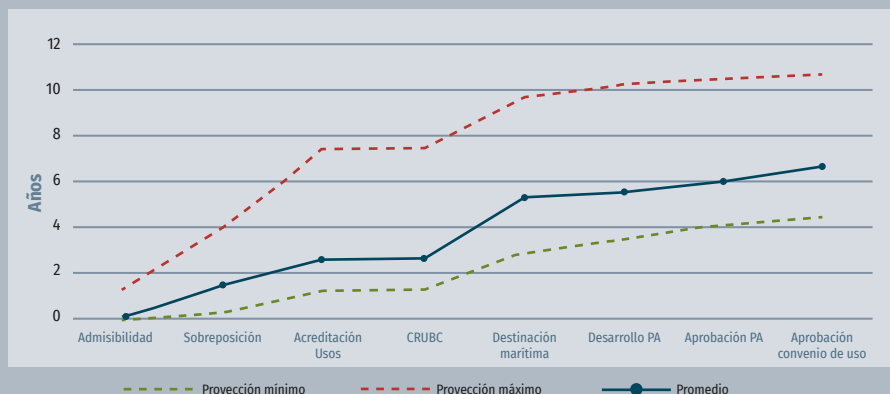
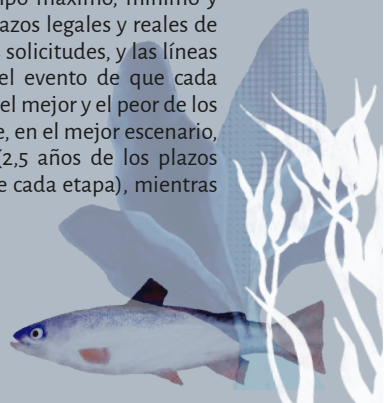


Figura 2. Tiempos de tramitación con proyección de tiempo máximo, mínimo y promedio. El siguiente gráfico muestra la brecha entre los plazos legales y reales de cada etapa. La línea azul describe el promedio que toman las solicitudes, y las líneas discontinuas representan proyecciones que resultarían en el evento de que cada etapa demore el mínimo o el máximo del tiempo, es decir, en el mejor y el peor de los escenarios respectivamente. Estas proyecciones muestran que, en el mejor escenario, la tramitación completa tomaría un poco más de 4 años (2,5 años de los plazos legalmente establecidos, sumados a 1,5 años de atrasos entre cada etapa), mientras que el máximo superaría los 10 años de tramitación.



Etapas del proceso de tramitación de ECMPO

Etapas del proceso de tramitación de ECMPO

Plazos	Instituciones participantes	Consideraciones importantes
Sin plazo	Comunidad Indígena SUBPESCA	• Lagos y ríos navegables por buques de más de 100 toneladas son susceptibles de ser declarados como ECMPO (Artículo 2° de la Ley, incluye bienes del borde costero que administre el MINDEF de acuerdo al DFL N°340/1960) • Existe un instructivo de tramitación interna elaborado por SUBPESCA (Memorándum N°230/2018) que afecta la interpretación de esta y otras etapas de la tramitación

Puede solicitar un ECMPO una asociación de comunidades indígenas, compuesta por dos o más comunidades, o una única comunidad indígena, constituidas de conformidad con la Ley N° 19.253 o Ley Indígena. El reglamento de la Ley (DS N°134/2008), de acuerdo a lo que señala el artículo 7° de la Ley, establece en su artículo 4° los contenidos requeridos para la solicitud:

- 1° Identificación del solicitante (comunidad o asociación);
 - 2° Ubicación de la comunidad o asociación (indicando región, comuna y localidad o sector);
 - 3° Fundamentos que justifican el uso tradicional o consuetudinario;
 - 4° Usos que pretenden incorporar al Plan de Administración;
- Junto a los siguientes antecedentes:

- a. certificado de vigencia de la comunidad solicitante y su directiva (si la solicitud la presenta una asociación de comunidades, debe ser firmada por los representantes de cada comunidad)
- b. plano del sector con coordenadas geográficas, WGS-84
- c. mapa sociocultural de los usos que se invocan

Para estos efectos existe un formulario de solicitudes elaborado por la SUBPESCA¹, el que es optativo para las comunidades, no siendo requisito obligatorio.

¹ <https://www.subpesca.cl/portal/619/w3-article-909.html>

Etapas 2: Análisis de Admisibilidad

Plazos	Instituciones participantes	Consideraciones importantes
Sin plazo legal establecido	SUBPESCA	• Esta etapa ha sido creada por SUBPESCA, ya que no se establece en la propia Ley, y está limitada por el plazo asignado para el análisis de sobreposición que es de 2 meses desde recibida la solicitud • En promedio este trámite se ha tomado aproximadamente 2 meses y 26 días • 28 % de las solicitudes ingresadas han sido rechazadas • Controversia sobre aplicación del Artículo 10 que prioriza las solicitudes de ECMPO por sobre otras solicitudes

Alcance del examen de admisibilidad de una solicitud de ECMPO

En cuanto al alcance del análisis de admisibilidad de una solicitud de ECMPO, cabe precisar que éste está restringido a la verificación del cumplimiento de los requisitos legales señalados en la ley 20.249 (art. 7º), el reglamento (art. 4º) y en el art. 30 de la ley 19.880. Si luego de analizar si se ha cumplido con los requerimientos y formalidades resulta, para el caso, que alguno de estos antecedentes no fue señalado o no se pueda identificar correctamente, la autoridad se encuentra obligada a solicitar que se subsane la falta dentro de quinto día de conformidad al art. 31 de la ley 19.880.

Lo anterior excluye la posibilidad de realizar un análisis sobre el fondo de la solicitud, ya que las condiciones de fundamentación o procedencia de la solicitud deberán ser revisadas por la autoridad durante el procedimiento administrativo, en particular en las etapas de **acreditación de usos consuetudinarios y el proceso de consulta**, lo que supone la apertura de este.

Un buen ejemplo de las arbitrariedades por parte de SUBPESCA en la etapa de admisibilidad es el caso de la comunidad Yagán. En esta etapa, la autoridad ha denegado persistentemente la solicitud por distintas razones. [La Resolución Exenta N° 2115 de 30 de septiembre de 2020, resuelve un recurso de reposición que se presentó en contra de la Resolución N° 3032 del 10 de septiembre de 2019, que declaró inadmisibile la solicitud original.] Entre otras cosas, consideró problemático que el ECMPO fuera solicitado por una sola comunidad indígena, o que el tamaño de la solicitud era excesivo, poco razonable. Asimismo, se pronunció sobre los usos consuetudinarios, en circunstancias que es competencia exclusiva de CONADI en la respectiva etapa. Con tales argumentos, se declaró nuevamente inadmisibile la solicitud por Resolución Exenta N° 2062 de 19 de julio de 2021.

Ambigüedad en los plazos

No obstante que no tiene plazo legal ni reglamentario, la ley establece en su artículo 7º inciso segundo que “Recibida la solicitud, la Subsecretaría verificará, en el plazo de 2 meses, si se sobrepone a concesiones de acuicultura, marítimas o áreas de manejo otorgadas a titulares distintos del solicitante.” En consecuencia, dentro del plazo legal de 2 meses, se debiera dictar la resolución de admisibilidad que acoge a trámite la solicitud y efectuar el análisis de sobreposición. En esta materia, el Memorándum N°230/2018, señala además que si la solicitud reúne todos los antecedentes, la DDP en el plazo de 10 días hábiles emitirá un Informe Técnico que servirá de base para la Resolución Exenta que declara la admisibilidad o inadmisibilidad de la solicitud. No obstante, la práctica muestra que esta etapa podría durar hasta 6 meses. En algunos casos han transcurrido incluso más de 6 meses para la dictación de la resolución de admisibilidad.

En los casos en que SUBPESCA supera este plazo, se recomienda ingresar una denuncia a Contraloría o bien un recurso según se indica más adelante.

SUBPESCA ha interpretado -mediante el Memorándum N°230/2018- que la etapa de admisibilidad concluye con una resolución que se dicta “al tenor de lo dispuesto por el artículo 41 de la Ley N°19.880”. Dicha resolución corresponde a la que pone fin al procedimiento administrativo, por tanto, si se interpreta en conjunto con lo que dispone el artículo 27 de dicha ley, esta etapa podría durar hasta 6 meses.

Controversia sobre aplicación del Art. 10 que prioriza ECMPO

En cuanto a la aplicación del Artículo 10 de la Ley, que suspende los procesos de solicitud de otro tipo de afectaciones sobre el borde costero ante la solicitud de un ECMPO, la SUBPESCA ha interpretado que dicha suspensión procede desde el momento en que se declara la admisibilidad. No obstante, la Corte Suprema y Contraloría han manifestado que la suspensión de otras solicitudes aplica desde el ingreso de la solicitud, teniendo en cuenta que, conforme al art. 7 de la Ley, a partir de dicho momento se inicia el procedimiento de tramitación de un ECMPO.

En caso de que SUBPESCA declare inadmisibile la solicitud, o haya disconformidad con alguna parte de ella, se recomienda ingresar una denuncia a Contraloría o bien un recurso según se indica más adelante.

Etapa 3: Análisis de superposición

Plazos	Instituciones participantes	Consideraciones importantes
2 meses desde recibida la solicitud	SUBPESCA SSFAA Conaf MMA	En algunos casos se proponen exclusiones como parques nacionales u otro tipo de áreas protegidas, sin estar contemplado en la ley.

El objetivo de esta etapa es que entre la SUBPESCA y la Autoridad Marítima verifiquen si hay sobreposiciones con concesiones de acuicultura, marítimas o áreas de manejo y explotación de recursos bentónicos (AMERB) ya otorgadas a otros titulares. Si existiere sobreposición que impidan absolutamente el otorgamiento del ECMPO, se deberá denegar la solicitud mediante resolución fundada. Si en cambio la sobreposición es parcial, la SUBPESCA propone modificación limitando al espacio donde no existe sobreposición. En este caso el solicitante tendrá 30 días de plazo para aceptar la propuesta, de lo contrario se declarará el abandono del procedimiento, de acuerdo a lo que establece el artículo 43 de la Ley N° 19.880.

Respecto de las solicitudes en trámite, el artículo 10 de la Ley establece que no deben considerarse en el análisis de sobreposición, debido a que quedarían suspendidas ante el ingreso de una solicitud de ECMPO. No obstante, como ya se ha señalado, SUBPESCA ha interpretado que las solicitudes de caletas reconocidas en el DS N°240/1998 no quedan suspendidas en esta etapa y, en consecuencia, éstas se están considerando dentro del trámite de sobreposición. Asimismo, respecto de las solicitudes para acuicultura o permiso especial de captación de semillas en el marco de la nueva Ley de Mitílicos, podría ser que SUBPESCA aplique el mismo criterio que con la Ley de Caletas, y no suspenda dichas solicitudes. Ante ello, se recomienda utilizar los recursos señalados para la etapa anterior.

Es importante que la comunidad solicitante tenga claridad respecto de las actividades que se pueden realizar o no dentro del ECMPO. De esta manera, se puede priorizar la incorporación de las actividades y usuarios sin la necesidad de realizar exclusiones (ej. captación de semillas).

Etapas 4: Acreditación de usos consuetudinarios y proceso de consulta

Plazos	Instituciones participantes	Consideraciones importantes
3 meses	CONADI Comunidad Indígena solicitante y otras comunidades del sector solicitado MDS	• La elaboración del Informe de Usos Consuetudinarios (IUC) puede incluir antecedentes complementarios desde otros organismos estatales. • Ante rechazo parcial o total del informe, las comunidades pueden interponer un recurso de reclamación (opcional) ante el MDS (1 mes desde que la comunidad es notificada -art. 8º inciso 2º de la Ley-) • Si el rechazo del informe fue total y se rechaza el recurso de reclamación, se remite a SUBPESCA para que rechace la solicitud • Si se aprueba el informe o se acoge el recurso de reclamación, se realizará la consulta sobre el establecimiento del ECMPO a comunidades indígenas próximas a éste y se informa a la comunidad regional (1 mes para resolver el recurso + 1 mes para realizar la consulta -art. 8º inciso 4º de la Ley-). • El resultado de las consultas y del IUC se remitirá a SUBPESCA en el plazo de 2 meses (art. 8º inciso 5º de la Ley).

En esta etapa, CONADI debe elaborar y aprobar un Informe de Usos Consuetudinarios (IUC) que acredite que tales usos, declarados por la comunidad o asociación de comunidades que solicita el ECMPO, corresponden a la realidad. El informe se elabora en base a los requisitos presentados en el Reglamento de la Ley (D.S. N°134 de 2008, Ministerio de Planificación), así también de acuerdo con lo establecido en el Instructivo de Elaboración de IUC (Res. Ex. 658 de 2015, CONADI). Es muy importante que las comunidades declaren **todos** los usos consuetudinarios que han desarrollado (incluyendo usos pesqueros, turísticos, medicinales, recreativos, ceremoniales, socioculturales, entre otros), y que puedan unificar los testimonios y la evidencia como respaldo de estos usos, con el fin de que el Informe sea aprobado y tales usos puedan ser resguardados.

Se entiende por uso consuetudinario “las prácticas o conductas realizadas por la generalidad de los integrantes de la comunidad o asociación de comunidades según corresponda, de manera habitual y que sean reconocidas colectivamente como manifestaciones de su cultura” lo que podrá comprender, entre otros, el uso pesquero, religioso, recreativo y/o medicinal. (Ley 20.249, artículo 6º, inciso Segundo)

El proceso de elaboración de informes de uso consuetudinario se dividirá en cinco etapas, dentro de las cuales se deberá fomentar la participación de las comunidades solicitantes y los posibles interesados. Las etapas a desarrollar son las siguientes:

1. **Requisitos de forma y admisibilidad:** Conocer y revisar la información contenida en la solicitud de Espacio Costero Marino para Pueblo Originario y el mapa socioambiental y cultural entregado por la/s comunidad/es solicitante/s, con la finalidad de corregir posibles errores en el procedimiento.
2. **Levantamiento de información:** Revisar y analizar la información documental pertinente, recopilándose datos secundarios e informes complementarios de parte de otros órganos de la Administración del Estado.
3. **Análisis de campo:** Recopilar la información primaria a través de dos técnicas complementarias de investigación: observación etnográfica; entrevistas semiestructuradas y revisión bibliográfica y observación en terreno de los factores bióticos y abióticos que sustentan la solicitud.
4. **Contraste de antecedentes objetivos:** Contrastar la información recopilada con los miembros de las organizaciones y comunidades solicitantes, con el objeto de determinar los hechos y prácticas concretas que fundamentan la solicitud.
5. **Valoración de antecedentes y elaboración del Informe de Uso Consuetudinario,** por parte de un equipo interdisciplinario.

En caso de que el informe de la CONADI no dé cuenta del uso consuetudinario o de cuenta parcialmente de éste, se puede ingresar un recurso administrativo de reclamación ante el MIDESO, dentro del plazo de 1 mes desde la notificación del rechazo. El MIDESO tendrá un plazo de 1 mes para resolver la reclamación oyendo a una institución externa. Si el rechazo del IUC fue total y se rechaza el recurso de reclamación, la solicitud se remite a SUBPESCA para que sea rechazada.

De acuerdo al artículo 48, incisos 2º y 3º, del Código Civil:

“El primero y último día de un plazo de meses o años deberán tener un mismo número en los respectivos meses. El plazo de un mes podrá ser, por consiguiente, de 28, 29, 30 ó 31 días, y el plazo de un año de 365 ó 366 días, según los casos.

Si el mes en que ha de principiarse un plazo de meses o años constare de más días que el mes en que ha de terminarse el plazo, y si el plazo correiere desde alguno de los días en que el primero de dichos meses excede al segundo, el último día del plazo será el último día de este segundo mes”.

Posterior a la aprobación del IUC o resolución positiva ante el Recurso de Reclamación, se realiza una consulta pública respecto al establecimiento del ECMPO a comunidades cercanas al espacio y se informa a la comunidad regional mediante avisos radiales y una publicación en diario de circulación regional. Si existieran otras comunidades que ejerzan usos consuetudinarios en el mismo espacio, podrán asociarse con la comunidad o asociación de comunidades indígenas solicitante del ECMPO, a fin de administrarlo conjuntamente o ser incorporadas en el Plan de Administración como usuarios. En el caso que las comunidades consultadas no emitan pronunciamiento en el plazo de 1 mes, se entenderá que no existen observaciones a la solicitud de ECMPO.

Etapas 5: Pronunciamiento de la CRUBC

Plazos	Instituciones participantes	Consideraciones importantes
30 días desde recibida la solicitud de SUBPESCA	CRUBC: En algunos casos, hay representantes de la industria, pescadores artesanales y de Comunidades Indígenas (ej: Los Lagos/Aysén).	• La SUBPESCA envía un oficio a la CRUBC, la cual tiene un mes para pronunciarse. • La CRUBC puede rechazar, proponer modificaciones o aprobar íntegramente el ECMPO. • Si no se emite pronunciamiento dentro de un mes, se entiende aprobado el ECMPO. • Si se rechaza el ECMPO, se emitirá resolución fundada que podrá ser reclamada dentro del plazo de un mes desde la notificación por parte de SUBPESCA.

Según consta en el artículo 8° de la Ley y en el artículo 7° del Reglamento, la CRUBC cuenta con un plazo de un mes para emitir su pronunciamiento respecto a la solicitud del ECMPO, el que podrá consistir en un rechazo total, en la aprobación íntegra o en la proposición de modificaciones fundadas, las que deberán ser consideradas por la SUBPESCA para solicitar la destinación del espacio.

Vencimiento de plazo de pronunciamiento

En el evento que haya transcurrido el plazo de un mes sin que la CRUBC hubiera emitido pronunciamiento, se entenderá que la solicitud de ECMPO es aprobada íntegramente, operando un silencio administrativo de carácter positivo. En caso de que no emita pronunciamiento dentro del plazo, se recomienda, una vez transcurrido el plazo sin que la CRUBC se pronuncie

respecto de la solicitud, solicitarle al Gobierno Regional que corresponda que certifique dicha situación, el cual debe ser expedido sin más trámite, conforme al inciso final del artículo 64 de la Ley 19.880. En caso de que no emita dicha resolución, se podrá solicitar la certificación de que la solicitud del ECMPO no ha sido resuelta dentro de plazo, conforme lo dispuesto en el inciso final del artículo 64 de la Ley N° 19.880 sobre procedimiento administrativo

Pronunciamiento que rechaza ECMPO

En el evento que la CRUBC rechace el ECMPO, deberá emitir una resolución con fundamentos sólidos que justifiquen tal decisión. Esta resolución debe ser notificada por la SUBPESCA a la comunidad o asociación de comunidades solicitantes, la que tendrá **un plazo de un mes para interponer el recurso de reclamación ante la CRUBC**.

Sin embargo, en este punto es importante tener en cuenta que existen ciertos límites impuestos por la Ley a la CRUBC para rechazar una solicitud de ECMPO. En efecto, cuando una determinada solicitud de ECMPO llega a esta etapa del procedimiento, es porque previamente la CONADI ha acreditado la efectividad del uso consuetudinario invocado por las organizaciones indígenas solicitantes. De esta forma, en este caso opera el criterio de preferencia al que se refiere el artículo 10 de la Ley, disposición que señala que: “[e]n caso de que el informe de la Conadi dé cuenta del uso consuetudinario, se deberá preferir la solicitud de espacio costero marino de pueblos originarios, sin perjuicio que el titular de la solicitud rechazada pueda ser considerado como usuario en el plan de administración, previo acuerdo con la asociación de comunidades solicitantes o comunidad, según corresponda”.

Composición y funcionamiento de la CRUBC

La CRUBC está integrada por el intendente (hoy Delegado Presidencial) quien la preside; los alcaldes y gobernadores con jurisdicción costera, y dos consejeros regionales. Respecto del rol que tenían los Intendentes, el reglamento interno de las CRUBC, contenido en el Oficio Gab. Pres. N° 001-2005, establece en su artículo 4° que la Comisión Regional dependerá funcional y operativamente del Gobierno Regional a través del Intendente, por lo tanto se configura su calidad de órgano ejecutivo del Gobierno Regional. En este sentido, correspondería asumir este rol a los Gobernadores Regionales electos democráticamente por primera vez en la historia de nuestro país hace pocos meses, sin embargo el actual gobierno mediante la Oficio N° 18500, del 8 de septiembre de 2021, ha señalado

que dicha función la desempeñarán los Delegados Presidenciales, tomando como fundamento el Dictamen N° 118757/2021 de la Contraloría General de la República emitido con fecha 2 de julio del año en curso, interpretando que corresponde al Delegado Presidencial presidir las Comisiones de Evaluación Ambiental del artículo 86 de la Ley N° 19.300, por cuanto su rol -a diferencia de las CRUBC-, no es en su calidad de órgano ejecutivo del Gobierno Regional. En consecuencia, en el sentido contrario, dado que en el caso de las CRUBC el intendente las presidía en su calidad de órgano ejecutivo del Gobierno Regional, le correspondería asumir ese rol a los Gobernadores Regionales. Por tal razón, el Gobernador Regional de Los Lagos ha presentado un requerimiento a Contraloría para resolver este punto, el que se encuentra pendiente de resolución.

Igualmente, la CRUBC está integrada por los Seremi de las distintas carteras con competencia en el borde costero (Economía, -quien ejerce la secretaría ejecutiva-, Desarrollo Social, Vivienda, Transportes, Obras Públicas, Bienes Nacionales, Medio Ambiente), y los servicios públicos como SERNAPESCA, SUBPESCA, Autoridad Marítima, la DOP, SERNATUR y CONADI. Adicionalmente, en algunas CRUBC se han invitado a formar parte integrante a los representantes del sector acuícola y pesquero industrial, organizaciones de turismo y desarrollo local, de pesca artesanal; igualmente en las regiones de Los Lagos y Aysén las comunidades indígenas, han logrado su incorporación a esta Comisión mediante solicitudes formales; incluso en algunas regiones hay representantes del mundo académico y de ONG (por ejemplo, CRUBC de Los Ríos).

Uno de los temas más controversiales de las CRUBC ha sido el quórum para tomar decisiones, especialmente en el marco de los ECMPO, ya que según establece el Instructivo Presidencial de 2005, los acuerdos se toman por un 75% de los asistentes. Sin embargo, en la CRUBC de Aysén, dicho quórum habría sido reducido a mayoría absoluta (50% + 1), para facilitar los acuerdos. No obstante, de acuerdo con el Dictamen N° 31971 de fecha 27 de diciembre de 2018, de la Contraloría General de la República, se estimó que tales modificaciones serían contrarias a la normativa.

Etapas 6: Destinación Marítima

Plazos	Instituciones participantes	Consideraciones importantes
SUBPESCA tiene 10 días hábiles para solicitar Destinación Marítima al MINDEF (SSFFAA)	SUBPESCA	Los 10 días hábiles que tiene SUBPESCA para solicitar la destinación nunca se han cumplido, principalmente porque SUBPESCA debe reunir una serie de antecedentes que exige el Reglamento de Concesiones Marítimas, que dependen de otros servicios públicos y otras unidades de la propia SUBPESCA, como la División de Acuicultura.
Subsecretaría de Fuerzas Armadas (SSFFAA) tiene 4 meses para resolver la destinación y 3 meses para publicar extracto en el Diario Oficial, desde su total tramitación	MINDEF SSFFAA SUBPESCA	Los 4 meses que tiene SSFFAA para resolver tampoco se han cumplido, y en general los procedimientos de concesiones marítimas de cualquier tipo se demoran entre 2 a 5 años promedio.

La destinación marítima es un tipo de concesión marítima que se otorga a los servicios fiscales o centralizados, como en este caso ocurre con la SUBPESCA. La concesión marítima, por su parte, se define en el Reglamento de Concesiones Marítimas (DS N°9/2018 del MINDEF) como un acto administrativo mediante el cual el MINDEF otorga a una persona natural o jurídica derechos de uso y goce sobre bienes nacionales de uso público o bienes fiscales cuyo control, fiscalización y supervigilancia corresponde al referido Ministerio, para el desarrollo de un determinado proyecto o actividad.

Para iniciar el trámite de la destinación, tal como dispone el artículo 9° de la Ley, la SUBPESCA tiene un plazo de 10 días hábiles contados desde el pronunciamiento aprobatorio de la CRUBC para enviar los antecedentes al MINDEF, junto con un informe técnico que dé cuenta de la delimitación (plano de destinación), conforme al reglamento. No obstante, dicho plazo resulta prácticamente imposible de cumplir, y en la práctica jamás se ha cumplido. En parte, por las deficiencias propias de la SUBPESCA, pero también porque se deben reunir una serie de antecedentes que exige el Reglamento de Concesiones Marítimas.

En efecto, el artículo 50 del DS N°9 establece los requisitos de la solicitud de otorgamiento y de modificación sustancial de concesión marítima menor o destinación, entre los cuales se listan una serie de antecedentes, tales como el formulario de solicitud, el plano en papel y digital, ilustrando la línea de playa, la línea de más baja marea, línea de relleno y la línea del límite del terreno de playa, certificados de SII, de SUBPESCA, de la Seremi MOP, del SAG. En consecuencia, el trámite de destinación depende en gran medida de la celeridad con que se reúnan los antecedentes que la SUBPESCA debe acompañar a la solicitud. Según estimaciones de la propia DIRECTEMAR, una destinación marítima normal podría tardar entre 4 y 5 años en tramitarse, lo que dista ampliamente del plazo legal establecido en la Ley N°20.249.

Si bien los requisitos señalados se aplican a Concesiones o Destinaciones Marítimas, de acuerdo a la Ley 20.249, el procedimiento para otorgar un ECMPO debería simplificarse, sobre todo si tomamos en cuenta que dicha ley busca proteger el **“uso consuetudinario”** que han realizado las comunidades de pueblos originarios vinculadas al borde costero, usos que están reconocidos como derechos de estos pueblos y protegidos por el Convenio 169 de la OIT, tratado internacional sobre derechos humanos ratificado y plenamente vigente en Chile, y que, por tanto, resulta obligatorio para el Estado y por ende, de acuerdo al Pacto de Viena sobre la aplicación de los Tratados, por una parte está obligado a adecuar su legislación interna a los Tratados Internacionales que ha ratificado y que se encuentran vigentes, y por otra, no puede argumentar en la legislación interna para no cumplir con un tratado internacional, máxime si este tratado es de Derechos Humanos. El no aplicar un procedimiento especial para los ECMPO ha hecho, entre otras cosas, que Subpesca por lo general, no dé tramitación a las solicitudes cuando no indican líneas de alta y baja marea, o simplemente ha tramitado dichas solicitudes sólo con porción y fondo de mar, sin tomar en cuenta playas ni terrenos de playa, lo cual a la fecha no se ha resuelto. De esta forma, se ha estado violando los derechos de muchas comunidades y se les ha obligado a hacer nuevas solicitudes por la playa y terrenos de playa. La única forma de resolver este problema es que el Estado haga el trabajo de establecer las líneas de alta y baja marea, lo cual es el gran problema que tanto Subpesca y SSFFAA tienen al momento de intentar agilizar la tramitación. Sin embargo, luego de más de 10 años de aplicación de la Ley, esto se ha mantenido igual, demostrando que no sólo son trabas burocráticas, sino que falta de voluntad política de los distintos gobiernos, por ende, del Estado en su conjunto.

Con el propósito de agilizar el trámite de destinación y evitar que los plazos se extiendan indefinidamente, **se recomienda realizar un seguimiento constante sobre el estado del trámite** ante: a) SUBPESCA, para que en el menor tiempo posible envíe la solicitud al Ministerio de Defensa; y, b) la SSFFAA, una vez que ésta reciba los antecedentes. Con todo, en caso de que dichas gestiones no den resultados, **se recomienda solicitar pronunciamiento (denuncia) a la Contraloría General de la República (o Regional)**, a fin de solicitar que se dé cumplimiento a los plazos legales. Sin embargo, hasta ahora esto tampoco ha resuelto el problema, siendo necesario alguna otra acción, tal vez más política que judicial o administrativa, para ello es necesario el acuerdo de las comunidades interesadas.

Etapa 7: Planes de Administración (PA) y Planes Manejo Pesquero (PM)

Plazos	Instituciones participantes	Consideraciones importantes
PA debe ser presentado en un plazo de 10 meses posterior a la resolución que aprueba la Destinación Marítima	Comunidades solicitantes SUBPESCA CONADI Consultor Comisión Intersectorial	- El PA es requerimiento para la posterior firma de Convenio de Uso. - El PM debe ser presentado solo si el Solicitante pretende hacer extracción o manejo de recursos hidrobiológicos en el ECMPO. Este documento puede ser desarrollado y presentado de forma paralela o posterior al PA. - Actualmente CONADI destina fondos, previa petición del Solicitante, para el desarrollo de los PA y PM. - La comunidad puede solicitar una prórroga (2 meses adicionales) para la presentación del PA a SUBPESCA

Plan de Administración: el PA es el documento que detalla los usuarios, usos y temporalidades de las actividades que se desarrollan dentro del ECMPO. La elaboración de este documento se ha realizado principalmente con el apoyo de fondos destinados a través de CONADI, como también con aportes desde las mismas organizaciones adjudicatarias. A esto se suma la participación activa de profesionales capacitados y/o consultores que acompañan y guían a las comunidades en el proceso. Los PA vigentes han incorporado la participación de alrededor de 900 usuarios no titulares a los espacios, los cuales representan a comunidades indígenas (no solicitantes),

sindicatos de pescadores, junta de vecinos, agrupación de turismo, agrupación de mujeres y personas naturales. Dentro de los usos que han sido incluidos en los PA ya aprobados se encuentran: usos espirituales, recolección de orilla, turismo, manejo de recursos bentónicos, actividades pesqueras, conectividad territorial, usos medicinales de recursos naturales, contemplación del entorno, captación de semillas, entre otros. Adicionalmente, y para complementar el óptimo desarrollo de las actividades propuestas, algunos PA han incorporado diferentes programas vinculados a la Administración, Manejo de recursos hidrobiológicos, Monitoreo, Fiscalización, Turismo, Investigación, Educación y Difusión.

Se recomienda comenzar a preparar el PA con la mayor antelación posible, con el fin de agilizar el proceso de aprobación definitiva del ECMPO.

Complementariamente, y en caso de que las comunidades hayan considerado la explotación de recursos hidrobiológicos al interior del ECMPO, se deberá elaborar un PM que regule la extracción de los recursos objetivo o de interés, a través de un óptimo desarrollo de las actividades que permita velar por la sustentabilidad de la actividad pesquera y la conservación de los recursos y sus hábitats.

De acuerdo al marco normativo de los ECMPO, el PM debe contener los lineamientos y medidas de manejo sobre los recursos hidrobiológicos que serán extraídos por las CCII o los UNT. Dentro de las medidas de manejo que han sido propuestas en los PM aprobados por la Comisión Intersectorial, se encuentran, entre otras, las siguientes: cuotas de captura, tallas mínimas de captura, vedas biológicas y extractivas, limitación de artes y aparejos de pesca, criterios de extracción para algas e invertebrados bentónicos, ordenamiento espacial y zonas de resguardo. Estas medidas han sido propuestas para PM que incluyen hasta 20 especies de algas e invertebrados bentónicos que forman parte de pesquerías artesanales y consuetudinarias de las CCII y UNT.

No obstante, la implementación de estos PM no ha estado exenta de problemáticas. A pesar de que en general han sido aprobados de forma íntegra por la Comisión Intersectorial, las resoluciones de SUBPESCA que aprueban estos planes y sus respectivos informes de seguimientos, han presentado discrepancias que dificultan su interpretación y subsecuente implementación. Sin ir más lejos, el ECMPO Caulín, cuyo PM fue aprobado por la Comisión Intersectorial en diciembre del 2020, y oficializado por resolución N°355/2021, reconoce 20 recursos objetivo de pesquerías dentro del ECMPO, indicando cuotas de capturas para 3 de estos recursos. Ello, a pesar que el PM pesquero

propone 6 tipos de medidas de manejo diferentes para asegurar la sustentabilidad de la actividad extractiva sobre los 20 recursos objetivo reconocidos. Esta situación ha generado un problema en la implementación del PM del ECMPO aludido, donde la autoridad fiscalizadora (SERNAPESCA) solo reconoce como autorizada la extracción de recursos objetivo que tienen asignada una cuota de captura (sólo 3 recursos), desconociendo las medidas propuestas para los otros 17 recursos objetivo indicados. Lo anterior está significando un perjuicio claro para las CCII y UNT, ya que a pesar de aprobarse el ECMPO, se les está limitando la posibilidad de seguir ejerciendo los usos consuetudinarios que fueron reconocidos por el IUC y que la Comisión Intersectorial aprobó sin observaciones, como es el caso de la extracción de pelillo.

Etapas 8: Aprobación del Plan de Administración y firma del Convenio de Uso

Plazos	Instituciones participantes	Consideraciones importantes
- La aprobación del PA debe ocurrir dentro de los 2 meses posteriores a su entrega a SUBPESCA - La firma de convenio debe ocurrir dentro del mes siguiente a la aprobación del PA	Comunidades solicitantes SUBPESCA Comisión intersectorial	- El Plan de Administración puede ser aprobado o rechazado de acuerdo con el cumplimiento de requisitos formales. - El rechazo de un Plan de Administración posibilita a la comunidad para subsanar las observaciones formuladas por la Comisión Intersectorial. - Pero si la comunidad no subsana las observaciones, será declarado inadmisibile. - La no presentación del Plan dentro del plazo provocará el término de la destinación marítima.

El Plan de Administración, una vez completado, será presentado ante la SUBPESCA para su evaluación a través de la Comisión Intersectorial. La Comisión evaluará la pertinencia de la información contenida en el Plan de Administración, de acuerdo con las disposiciones legales que regulan el desarrollo de los usos contenidos en el Plan.

Entre los requisitos de evaluación se encuentran:

- El cumplimiento de las disposiciones presentes en el decreto de Destinación Marítima del ECMPO;
- Cumplimiento de las disposiciones legales que regulan el desarrollo de los usos contenidos en el Plan, asegurando la conservación del espacio y favoreciendo el bienestar de las comunidades (artículo 5° de la Ley);
- No impedimento de la libre navegación y tránsito de embarcaciones, fondeo, refugio y resguardo a actividades que dependan de la vía marítima para su desarrollo;
- No impedir la implementación de señalética marítima para el resguardo de actividades de navegación;
- Incorporación de comunidades que hayan declarado el desarrollo de usos consuetudinarios validados a través de la consulta (artículo 8 inciso 4° de la Ley).

En el caso del Plan de Manejo, es SUBPESCA quien realizará su evaluación técnica, presentando a la Comisión Intersectorial las recomendaciones sobre dicho Plan.

La aprobación del Plan de Administración y/o Plan de Manejo se realizará a través de una resolución aprobatoria desde SUBPESCA. Posterior a esto se concretará la firma del Convenio de Uso entre esta institución y la comunidad o asociación de comunidades asignatarias, dando término al proceso de tramitación del ECMPO.

Se recomienda presentar el Plan de Administración dentro del plazo establecido, o de su prórroga, pues de lo contrario se pondrá término a la destinación marítima.



3. Causales de término e infracción en el uso del ECMPO



Las causales de término e infracciones en el uso del ECMPO se encuentran reguladas en el artículo 13 y 15 de la Ley, respectivamente. El artículo 13 establece que la destinación de un ECMPO, y el Convenio de Uso, tendrán el carácter de **indefinidos**. No obstante, se puede dar término, tanto al Convenio de Uso como a la destinación, si se constatan las siguientes causales:

- a. **Incumplimiento del plan de manejo que haya afectado gravemente la conservación de los recursos hidrobiológicos del ECMPO.** La forma de hacer constar esta afectación es a través de los resultados de los informes de actividades. Sin embargo, en caso de que la comunidad o asociación beneficiaria del ECMPO demuestre en los mismos informes que adoptó las acciones tendientes a revertir o evitar la afectación de los recursos, no se configurará la causal de término.
- b. En otras palabras, en el evento que hayan disminuido -por ejemplo-, la cantidad o calidad de los recursos hidrobiológicos, será necesario demostrar en el informe de seguimiento que esto se debe a factores que no dependen directamente de la comunidad o asociación que administra el espacio (por ejemplo: robo de recursos por personas ajenas a la administración), y que se han tomado las medidas correspondientes para evitar dicha disminución (ej. denuncia de robo frente a la autoridad marítima y/o SERNAPESCA).
- c. **Disolución de la asociación de comunidades o comunidad asignataria del área.** Las causales de disolución dependen de los estatutos de cada una de las comunidades o asociaciones respectivas.
- d. **Por haber sido la asociación de comunidades o comunidad asignataria del área respectiva sancionada reiteradamente en los términos del artículo 15 de la Ley.** Para que exista reiteración en la sanción, se deberá haber aplicado tres sanciones por resolución ejecutoriada en el plazo de 1 año.

El artículo 15 de la Ley, por su parte, establece cuáles son las infracciones que darán motivo a sanciones conforme lo establece el artículo 116 de la Ley General de Pesca y Acuicultura² (LGPA):

- a. Por contravenir el plan de administración, sea por el ejercicio de usos y actividades no autorizadas, o porque se impida el uso a quienes hubieren sido reconocidos por él; y
- b. Por impedir el acceso al ECMPO a cualquier persona o impedir el libre tránsito o la libre navegación por el ECMPO.

La misma disposición aplica a los UNT del ECMPO, los que podrán ser sancionados de la misma forma, e incluso si incurren en tres infracciones dentro del plazo de un año, podrán ser excluidos del ECMPO a través de la SUBPESCA.

De este modo, la Ley establece infracciones aplicables a las comunidades o asociación asignataria del ECMPO y a los UNT, que pueden derivar en sanciones económicas, o el comiso de las especies, artes o aparejos y medios de transporte. Sin embargo, la Ley no menciona nada respecto a las sanciones que pueden aplicarse a personas ajenas a la administración del ECMPO, a diferencia por ejemplo de las AMERB, en que se sanciona a quienes realicen actividades extractivas en dichas áreas y no forman parte del sindicato de tal AMERB (artículo 119 bis de la LGPA). No obstante, existe una sanción genérica que podría aplicarse para sancionar a infractores que no formen parte del Plan de Administración del ECMPO (artículo 116 de la LGPA), al considerarse como la infracción de una medida de administración pesquera adoptada por la autoridad (en este caso, el Plan de Manejo y/o el Plan de Administración).

2 “A las infracciones de las normas de la presente ley y sus reglamentos, o de las medidas de administración pesquera adoptadas por la autoridad, que no tuvieran prevista una sanción especial se les aplicará una multa equivalente a una o dos veces el resultado de la multiplicación del valor de sanción de la especie afectada, vigente a la fecha de la denuncia, por cada tonelada o fracción de tonelada de peso físico de los recursos hidrobiológicos objeto de la infracción, y el comiso de las especies hidrobiológicas, de las artes o aparejos de pesca y medios de transporte, cuando corresponda. A las infracciones que no pudieren sancionarse conforme con lo dispuesto precedentemente, se les aplicará una multa de 3 a 300 unidades tributarias mensuales. En el caso de infracciones de la normativa sobre acuicultura que no tuvieran prevista una sanción especial en la ley, se les aplicará una multa de 3 a 300 unidades tributarias mensuales.”







4.

Recursos legales



La legislación aplicable a los ECMPO ofrece diversos medios de impugnación para reclamar en contra de los actos de la autoridad que ocasionen vulneraciones a las comunidades indígenas solicitantes o beneficiarias de estos espacios. Por una parte, se han establecido expresamente en la ley algunos recursos administrativos de reclamación que proceden contra actos administrativos específicos dentro del procedimiento de tramitación de un ECMPO, además de los recursos contemplados en la Ley N° 19.880 que aplican de forma supletoria. Por otra parte, en la medida que se reúnan los requisitos de procedencia -como se explicará más adelante-, podría interponerse el recurso de protección ante las respectivas cortes de apelaciones o denuncias ante la Contraloría General de la República.

Los recursos legales corresponden a aquellas vías de acción destinadas a reclamar en contra de los actos de la autoridad que ocasionen vulneraciones a las comunidades indígenas solicitantes o beneficiarias de estos espacios dentro del procedimiento de tramitación de un ECMPO. Estos recursos servirán como herramientas legales de gran utilidad para corregir situaciones que puedan estar afectando a las comunidades solicitantes, particularmente durante el proceso de tramitación.

Reclamaciones administrativas especiales del art. 8 de la Ley Nº 20.249

El artículo 8º de la Ley contempla dos reclamaciones administrativas especiales para impugnar actos administrativos específicos que se dictan en el contexto del procedimiento de tramitación de un ECMPO: 1) el **recurso de reclamación ante el Ministerio de Planificación** (actual Ministerio de Desarrollo Social), que puede ser utilizado en el evento de que el informe de la CONADI no dé cuenta del uso consuetudinario invocado por los solicitantes o dé cuenta parcialmente de aquellos, para lo cual dicho ministerio cuenta con un plazo de un mes para resolver, consultando a una entidad externa (Artículo 8º inciso segundo); y 2) el **recurso de reclamación ante la misma CRUBC**, cuando dicho organismo haya rechazado total o parcialmente una solicitud de ECMPO (Artículo 8º inciso final).

En ambos casos, las organizaciones indígenas solicitantes de un ECMPO cuentan con un plazo de un mes desde la notificación de los respectivos actos administrativos, para interponer dichos recursos administrativos.

Recurso administrativo y judicial en caso de constatare alguna causal de término de un ECMPO (artículo 13 de la Ley Nº 20.249)

En caso de que la SUBPESCA constate alguna de las causales reguladas en el artículo 13 de la Ley para ponerle término a un determinado ECMPO, dicha disposición señala que este organismo deberá comunicar tal circunstancia a la asociación de comunidades o comunidad asignataria, para que ésta aporte los antecedentes que permitan evaluar la efectividad de la causal invocada. En caso de que la SUBPESCA rechace lo manifestado por el titular, deberá dictar una resolución de la cual se podrá reclamar ante el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo en el plazo de un mes, contado desde su notificación. El recurso deberá resolverse en el plazo de un mes, contado desde su interposición.

Finalmente, si se hubiera rechazado la reclamación, el afectado sólo podrá recurrir al tribunal de letras en lo civil con jurisdicción en la comuna dentro de cuyos límites se encuentre el ECMPO, el cual resolverá según el procedimiento sumario, si da o no por terminado el Convenio de Uso. Mientras no se dicte sentencia ejecutoriada en la causa, quedará suspendida la declaración de término del Convenio de Uso, debiendo adoptarse las medidas conducentes al resguardo de los recursos naturales del área.

Recursos administrativos generales de la Ley 19.880 (reposición y jerárquico)

El **recurso administrativo de reposición** se regula en el artículo 59 de la Ley N° 19.800, que establece bases de los procedimientos administrativos, y se puede aplicar en todos aquellos casos que la Ley 20.249 no contempla expresamente un medio especial para impugnar un determinado acto administrativo dictado durante la tramitación de un procedimiento de solicitud de ECMPO. Este es el caso, por ejemplo, del acto de la SUBPESCA que declara **inadmisibles una solicitud o la declara admisible en forma parcial**. El recurso de reposición se debe presentar ante la institución que dicta el acto administrativo que se busca impugnar, en el plazo de 5 días hábiles, contado desde que se notifica dicho acto.

Ante el evento de que se rechace el recurso de reposición, se podrá interponer el recurso jerárquico ante la autoridad superior de la misma institución que dictó el acto administrativo que se impugna (salvo en contra de los actos dictados por el Presidente de la República, Ministros, Alcaldes y jefes superiores de servicios públicos descentralizados). De todas formas, se puede interponer un recurso jerárquico en forma directa sin presentar antes un recurso de reposición.

Recurso o Acción de Protección Constitucional

Finalmente, el **Recurso de Protección** procede toda vez que por un **acto u omisión**, que haya sido **arbitraria o ilegal**, se sufra algún tipo de **privación, perturbación o amenaza** en el **legítimo ejercicio de los derechos y garantías** (artículo 19 de la Constitución). La garantía constitucional más utilizada para interponer un Recurso de Protección es la que protege la **igualdad ante la ley**, (Art. 19 N° 2) que prohíbe establecer diferencias arbitrarias.

Adicionalmente, se puede utilizar el Recurso de Protección cuando el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación (Nro. 8 del artículo 19), sea afectado por un acto u omisión ilegal imputable a una persona determinada o autoridad (inciso segundo del Artículo 20). Este Recurso se interpone ante la respectiva Corte de Apelaciones dentro del plazo de 30 días contado desde que se tuvo conocimiento del acto u omisión. El objetivo de este recurso es **restablecer el imperio del derecho y asegurar la debida protección del afectado** (Artículo 20).

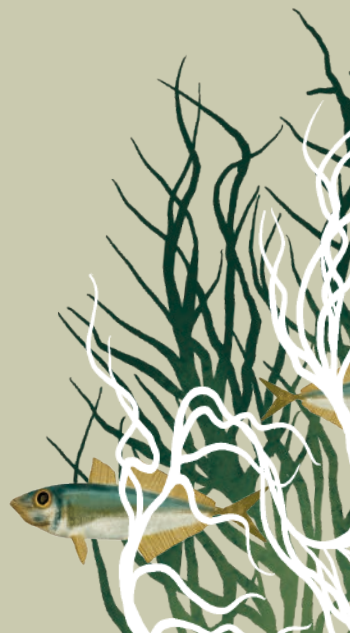
Denuncias ante la Contraloría General de la República

Por último, siempre existe la posibilidad de denunciar ilegalidades en la aplicación de la Ley ante la Contraloría Regional respectiva o ante la Contraloría General de la República, órgano autónomo a cargo del control de legalidad de los actos administrativos.

La Contraloría determinó que los plazos legales establecidos para la autoridad, no son “fatales”, esto es, que no son obligatorios. A diferencia de los plazos legales que se establecen para interponer los recursos, es decir, a los particulares, que sí son fatales. Sin embargo, a propósito de la Ley 20.249, la misma Contraloría también ha determinado que ***“las entidades que participan en la tramitación de los ECMPO deben coordinarse entre sí y actuar de manera diligente, evitando prolongar los procedimientos, por lo que deberán adoptar las medidas necesarias para cumplir con sus obligaciones.”***

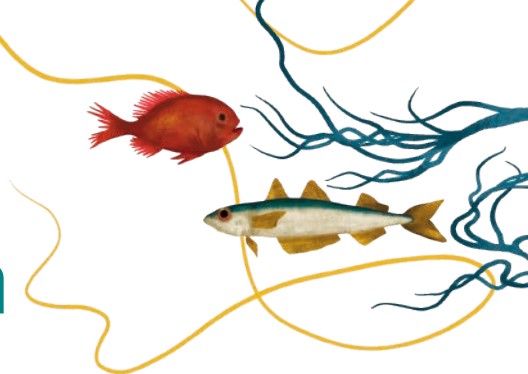
“En este sentido, sobre el cumplimiento de los términos que la ley ha establecido para los trámites y decisiones de la Administración, la jurisprudencia administrativa de este Organismo de Control ha señalado, a través del dictamen N° 2.072, de 2019, entre otros, en lo que interesa, que aquellos no son fatales.” Dictamen N° 6.266 Fecha: 16-III-2020

En consecuencia, la presentación de una denuncia ante la Contraloría General de la República por incumplimiento de los plazos establecidos en la Ley, podría ser útil para evitar la prolongación excesiva en la gestión del procedimiento por parte de los distintos órganos responsables.





5. Discusión



Como se ha podido evidenciar a lo largo de este trabajo, existe una brecha importante entre los plazos legales establecidos para el procedimiento administrativo de tramitación de un ECMPO y los plazos reales que se toman las instituciones públicas que intervienen en el mismo. Así, un procedimiento que nominalmente debería tomar alrededor de 30 meses (2 años y medio), termina promediando un aproximado de 81 meses, es decir casi 3 veces más del tiempo estipulado, totalizando un promedio de 6 años y 8 meses.

Las razones por las cuales se produce esta enorme brecha se relacionan principalmente con que los procedimientos administrativos en que intervienen varios organismos públicos son generalmente complejos debido a distintos factores, entre ellos la falta de coordinación tanto inter como intra institucional, pero además una preocupante falta de voluntad política de los gobiernos, quienes no han querido abordar con seriedad y responsabilidad el tema.

Asimismo, tiene que ver con las deficientes capacidades y recursos tanto financieros como humanos que disponen las instituciones relevantes como SUBPESCA y la Autoridad Marítima, en tramitar estos procesos.

Un ejemplo de ello está dado por un informe de la propia SUBPESCA remitido a la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Punta Arenas, en causa Rol N° 684-2018 sobre el ECMPO solicitado por las comunidades Kawesqar, mediante el cual dicha subsecretaría reconoce que la Unidad de Asuntos Indígenas, que se encuentra a cargo de estos procedimientos a nivel interno, sólo contaba -a esa fecha-, con 2 profesionales a nivel nacional con dedicación exclusiva, una ingeniera y una geógrafa (página 4).

Si a lo anterior le agregamos los conflictos que genera la preferencia del artículo 10 de la Ley a favor de las comunidades solicitantes de un ECMPO, por sobre las solicitudes de afectación para otros fines en el mismo espacio, es posible advertir que se trata de un instrumento y un procedimiento sumamente complejo, que genera altos roces y tensiones entre los distintos actores y usuarios del borde costero en los territorios.

Dicha preferencia ha sido objeto de fuertes críticas por parte de los sectores productivos -tanto artesanales como industriales de la pesca y la acuicultura-, quienes consideran una discriminación arbitraria, afirmando que además ha sido utilizada por parte de los pueblos indígenas y de otros grupos de interés para oponerse al desarrollo económico.

Por su parte, los últimos Gobiernos han impulsado distintos proyectos legislativos que han intentado modificar parcialmente esta regla, fundamentalmente para favorecer a otros usuarios del borde costero (Ley de Caletas N° 21.027; Ley de Mitilidos N° 21.183, así como el fallido intento de promover el traspaso de la administración del borde costero al Ministerio de Bienes Nacionales a través del proyecto de ley Boletín N° 8467-12). En efecto, mediante la aplicación de la Ley de Caletas, la SUBPESCA intentó desestimar la suspensión de los procedimientos de solicitud de destinación marítima para las caletas artesanales, situación que fue remediada a través de una sentencia de la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Valparaíso, confirmada por la Excelentísima Corte Suprema de Justicia, quienes ratificaron la ilegalidad de la decisión de SUBPESCA de no suspender tales solicitudes, por contravenir derechamente lo dispuesto por el artículo 10 de la Ley 20.249.

Considerando N° 16°) de la Sentencia de fecha 28 de septiembre de 2020 en recurso de protección Rol N° 25254-2020: “Que en consecuencia, el párrafo 2° del resuelto N° 5 de la Resolución Exenta N° 4020, de 30 de diciembre de 2019, en cuanto dispone que no se suspenden aquellas solicitudes de destinación que digan relación con las caletas artesanales individualizadas con anterioridad al 31 de diciembre de 2014 en el Decreto N° 240, de 1998, del Ministerio de Defensa –Subsecretaría de Marina, hoy Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, resulta ser ilegal, por contravenir derechamente lo dispuesto en el inciso primero del artículo 10 de la Ley N° 20.249.

Por otra parte, bajo la Administración del Presidente Sebastián Piñera la SUBPESCA dictó el Memorándum N° 290/2018, que impartió nuevas instrucciones a las distintas unidades que componen esta subsecretaría y que participan del procedimiento administrativo, estableciendo requisitos que van más allá de lo estipulado en la ley y el reglamento, y que ha dificultado la admisibilidad de

las solicitudes de ECMPO. Además, como dicho Instructivo no fue sometido a consulta indígena conforme al Convenio N°169 de la OIT y el DS N°66/2013, tampoco las comunidades indígenas afectadas por sus disposiciones tuvieron la oportunidad de incidir en su aprobación, vulnerando así las normas del Convenio N°169. Este documento ha sido objeto de mucha controversia por parte de las comunidades indígenas -organizadas en torno a la Identidad Territorial Lafkenche, principalmente-, quienes presentaron una denuncia ante la Contraloría General de la República por la presunta ilegalidad del mismo. Sin embargo, el ente contralor desestimó casi en su totalidad el reclamo, otorgando validez al instructivo. Sin perjuicio de ello, la Contraloría acogió la denuncia en lo relativo a la suspensión del artículo 10, consagrando así los dictámenes anteriores que han resuelto en reiteradas ocasiones que la suspensión aplica desde el momento en que se presenta una solicitud de ECMPO ante SUBPESCA.

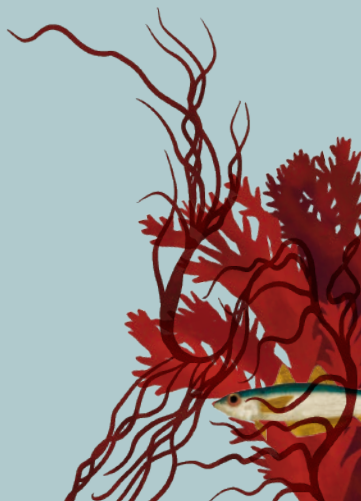
De esta manera, la deficiencia de parte de los organismos públicos en la implementación de la Ley se ha presentado ante la opinión pública como un mal uso por parte de las comunidades indígenas para oponerse al desarrollo productivo industrial, especialmente salmoneero, en circunstancias que -en la mayoría de los casos-, el objetivo de las comunidades es obtener el reconocimiento formal de los usos consuetudinarios y acceder a la administración de los espacios en que se han ejercido tales usos, los cuales habían sido negado por el Estado desde la entrada en vigencia de la ley general de pesca y acuicultura del año 1992.

Tal conflicto ha ido escalando en el último tiempo, y en la primera mitad del año en curso, una empresa salmoneera presentó un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad del artículo 10 y del artículo 7° inciso segundo de la Ley, el que afortunadamente para las comunidades indígenas, fue declarado inadmisile por parte del Tribunal Constitucional, el que se pronunció con fecha 9 de junio en Recurso Rol N° 10.776-21-INA.

Una forma concreta de mejorar la implementación de la Ley N° 20.249 tiene que ver directamente con la posibilidad de incrementar el presupuesto que se les asigna a los distintos órganos del estado intervinientes, aumentando la dotación de funcionarios que trabajan en la Unidad de Asuntos Indígenas de la SUBPESCA y CONADI principalmente, así como en otros órganos públicos vinculados para lo cual, nuevamente es muy necesaria una acción política de parte de las comunidades afectadas, lo cual implica necesariamente al menos un grado de coordinación entre éstas. Dicho sea de paso, cuando se aprobó esta Ley en el

año 2007 no se consideró financiamiento. Es más, el mensaje mediante el cual el Presidente de la República envió al Congreso Nacional el proyecto de ley que creaba los ECMPO, no fue acompañado de ningún informe financiero. Asimismo, el proyecto de ley no fue revisado por las respectivas comisiones de Hacienda del Congreso, y actualmente la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año 2021 no considera un financiamiento específico para la implementación de la Ley en el Capítulo 03 de la Partida 07, relativa a la SUBPESCA.

Por último, se hace evidente la necesidad de mejorar y fortalecer las capacidades de los actores relevantes del sector público que trabajan en la implementación de la Ley, así como de usuarios en general. Una respuesta concreta sería crear, bajo el alero del Ministerio de Economía, un programa de capacitación para funcionarios de SUBPESCA, DIRECTEMAR, CONADI y SERNAPESCA, para mejorar la información y difusión sobre esta ley y su implementación, que incorpore a los diferentes usuarios de los ECMPO, como también a quienes genere dudas y tensiones su aplicación.



Abreviaciones

AMERB: Áreas de Manejo y Explotación de Recursos Bentónicos

AUTORIDAD MARÍTIMA: Dirección General del Territorio Marítima y Marina Mercante

CONADI: Corporación Nacional de Desarrollo Indígena

CRUBC: Comisión Regional de Usos del Borde Costero

DDP: División de Desarrollo Pesquero de la SUBPESCA

DFL: Decreto con Fuerza de Ley

DOP: Dirección de Obras Públicas

DS: Decreto Supremo

ECMPO: Espacio Costero Marino de Pueblos Originarios

IUC: Informe de Usos Consuetudinarios

MIDESO: Ministerio de Desarrollo Social

MINDEF: Ministerio de Defensa Nacional

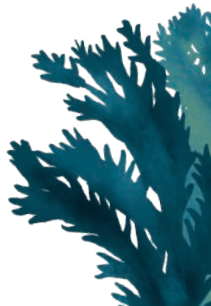
SERNATUR: Servicio Nacional de Turismo

SERNAPESCA: Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura

SUBPESCA: Subsecretaría de Pesca y Acuicultura

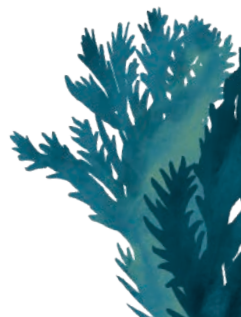
SSFFAA: Subsecretaría para las Fuerzas Armadas

UNT: Usuario No Titular



Referencias

- DS N° 134/2008 que establece el Reglamento de la Ley N° 20.249.
- Dictamen N° 2753 de fecha 03 de febrero de 2020 de la Contraloría General de la República.
- Dictamen N° 6.266 de fecha 16 de marzo 2020 de la Contraloría General de la República.
- G.S N°1258. Respuesta consulta de Acceso a la Información Pública AH002T-0003841 (Estado de trámite solicitudes abril 2020).
- G.S. N°1630. Respuesta consulta de Acceso a la Información Pública AH002T-0003895 (Solicitudes que han salido del proceso de tramitación).
- Informe de la SUBPESCA remitido a la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Punta Arenas, en causa Rol N° 684-2018.
- Ley N° 19.880 que establece Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado.
- Ley N° 20.249 que crea el Espacio Costero Marino de Pueblos Originarios.
- Sentencia de fecha 28 de septiembre de 2020 en causa Rol N° Protección-25254-2020.
- Oficio Gab. Pres. N° 001-2005 que establece el Reglamento Interno de las Comisiones Regionales de Uso del Bordo Costero.
- Resolución Exenta N° 355/2021 de la SUBPESCA que aprueba el Plan de Administración y de Manejo del ECMPO Caulín.



Colofón

Los autores de la presente investigación fueron Alejandro Correa, Javier Naretto, Joseffa Cervantes, Francisco Vera Millaquén, Felipe Guerra, Yohana Coñuecar. La edición y corrección de los textos estuvo a cargo de Luciano Hiriart-Bertrand y Lorena Arce.

Las fotografías son propiedad de Costa Humboldt. El diseño editorial e ilustración estuvieron al cuidado de Paula Alvarez.

Esta publicación se terminó de imprimir en el invierno de 2022 en Santiago de Chile.



