



Observatorio  
Judicial

Informe N° 85

# Ley Lafkenche

— RADIOGRAFÍA JUDICIAL

Diciembre 2025

[www.observatoriojudicial.org](http://www.observatoriojudicial.org)

El 11 de noviembre, la Tercera Sala de la Corte Suprema dictó dos fallos que reavivaron el debate público en torno a la Ley N° 20.249, conocida como Ley Lafkenche. En las sentencias<sup>1</sup>, el máximo tribunal acogió los recursos de protección interpuestos por las comunidades indígenas *Pu Wapi* y *Antünen Rain* contra la Comisión Regional de Uso del Borde Costero (CRUBC) de la Región de Aysén, declarando "ilegales y arbitrarios" los rechazos que dicho organismo había efectuado en febrero de 2024 respecto de dos solicitudes de Espacios Costeros Marinos de Pueblos Originarios (ECMPO), que en conjunto abarcaban más de 620.000 hectáreas de borde costero. La Corte ordenó retrotraer ambos procedimientos y exigió la emisión de nuevos pronunciamientos debidamente fundados.

El fallo generó una significativa controversia. Desde el sector productivo, particularmente la industria salmonera y gremios empresariales, se advirtió sobre los efectos que tendría la eventual aprobación de espacios de tal magnitud sobre la certeza jurídica y el desarrollo económico de la zona austral. Por su parte, organizaciones de defensa de derechos indígenas calificaron la sentencia como un precedente histórico que reafirma la centralidad del uso consuetudinario y los estándares del Convenio N°169 de la OIT en la gestión del borde costero<sup>2</sup>.

Este episodio plantea interrogantes respecto del rol que han desempeñado los tribunales de justicia en la resolución de las controversias surgidas en torno a esta normativa. En efecto, el recurso de protección se ha erigido como el principal mecanismo procesal mediante el cual tanto comunidades indígenas como terceros interesados han impugnado las decisiones administrativas vinculadas al procedimiento de constitución de los ECMPO, dando lugar a una jurisprudencia que merece ser examinada.

En ese sentido, el presente informe tiene por objeto analizar cómo las Cortes de Apelaciones y la Corte Suprema han resuelto los recursos de protección interpuestos con ocasión de la Ley Lafkenche<sup>3</sup>. Para ello, el documento se estructura en dos secciones. En primer lugar, se ofrece un apartado de contexto sobre la Ley N° 20.249. En segundo término, se desarrolla un análisis de los resultados de los recursos de protección, que incluye un análisis de la jurisprudencia, examinando los criterios interpretativos que los tribunales han desarrollado y evaluando en qué medida sus pronunciamientos se han circunscrito a un control de legalidad formal, o al contrario han incorporado consideraciones de justicia material vinculadas a los derechos de los pueblos originarios. Finalmente, se presentan reflexiones finales sobre los principales hallazgos y sus implicancias para la comprensión del tratamiento judicial de la Ley Lafkenche.

---

<sup>1</sup> Ver roles N° 1.687-2025 y N° 1.688-2025.

<sup>2</sup> El 9 de diciembre de 2025, la CRUBC de Aysén volvió a sesionar y rechazó nuevamente ambas solicitudes por unanimidad, decisión que las comunidades afectadas calificaron como un desacato a lo resuelto por la Corte Suprema, anunciando nuevas acciones judiciales.

<sup>3</sup> En total se analizaron 40 sentencias de las Cortes de Apelaciones y 13 de la Corte Suprema. Los fallos se obtuvieron de la base jurisprudencial del Poder Judicial, utilizando como criterio de búsqueda: "ley lafkenche" y "ley 20.249".

## I. Marco normativo de la Ley Lafkenche

La Ley N° 20.249, conocida como Ley Lafkenche, fue promulgada el 16 de febrero de 2008 como resultado de un prolongado proceso de movilización política de las comunidades mapuche lafkenche del centro-sur y sur del país. El eje central de la ley es la creación de los Espacios Costeros Marinos de Pueblos Originarios o "ECMPO", definidos legalmente como espacios marinos delimitados cuya administración es entregada a comunidades indígenas o asociaciones de ellas que hayan ejercido uso consuetudinario del área solicitada<sup>4</sup>. El objetivo declarado de estos espacios es "resguardar el uso consuetudinario de dichos espacios, a fin de mantener las tradiciones y el uso de los recursos naturales por parte de las comunidades vinculadas al borde costero".

La delimitación del ECMPO está determinada por la superficie necesaria para asegurar el ejercicio del uso consuetudinario. El reglamento de la ley (Decreto N° 134 de 2009) establece que una práctica se considera consuetudinaria cuando se ha realizado al menos en dos ocasiones en un período de diez años. En materia pesquera, se requiere que la actividad extractiva se haya ejercido uniformemente en temporadas continuas cada tres años. Un aspecto relevante es que la ley no exige una relación proporcional entre el número de integrantes de la comunidad solicitante y la extensión del espacio requerido, lo cual ha derivado en solicitudes de gran envergadura territorial.

El procedimiento para obtener un ECMPO involucra múltiples organismos públicos y atraviesa varias etapas que, conforme a la normativa, deberían completarse aproximadamente en doce meses:

1. **Solicitud ante SUBPESCA:** la comunidad o asociación de comunidades indígenas presenta su solicitud ante la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura, indicando los fundamentos del uso consuetudinario alegado y los usos pretendidos en el Plan de Administración.
2. **Análisis de superposición:** SUBPESCA analiza en un plazo de dos meses si la solicitud se superpone a concesiones de acuicultura, marítimas o áreas de manejo otorgadas a terceros. De existir superposición con derechos previos, se comunica al solicitante para que modifique el espacio.
3. **Informe de CONADI:** la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena emite un informe técnico que verifica el uso consuetudinario invocado. Este informe puede ser favorable o desfavorable.
4. **Pronunciamiento de la CRUBC:** con informe favorable de CONADI, la solicitud se somete a la Comisión Regional de Uso del Borde Costero, órgano colegiado que puede aprobar, rechazar o proponer modificaciones. Su resolución debe ser fundada.

---

<sup>4</sup> Artículo 3° de la Ley N° 20.249.

- 5. Destinación y convenio:** aprobada la solicitud, el Ministerio de Defensa realiza la destinación marítima, tras lo cual la comunidad presenta un Plan de Administración que, una vez aprobado por la Comisión Intersectorial, da lugar a la suscripción de un convenio de uso de carácter indefinido.

El artículo 10 de la Ley Lafkenche establece un mecanismo que resulta relevante para comprender los conflictos inherentes a esta normativa: una vez ingresada la solicitud de ECMPO, se suspende automáticamente la tramitación de toda otra solicitud de afectación del borde costero (concesiones de acuicultura, marítimas o áreas de manejo) que abarque total o parcialmente el sector solicitado. Adicionalmente, la ley contempla que, si el informe de CONADI acredita el uso consuetudinario, la solicitud de ECMPO debe ser *preferida* frente a solicitudes incompatibles de terceros.<sup>5</sup>

El 2024, el centro de estudio Pivotes publicó el informe *Ley Lafkenche, alcances y consecuencias*<sup>6</sup>, el cual da cuenta del impacto de la Ley Lafkenche en sus casi 18 años de vigencia:

1. Se han concedido 34 ECMPOS por un total aproximado de 222.404 hectáreas.
2. Existen 109 solicitudes ECMPOS vigentes por un total de 3.823.760 hectáreas.
3. El tiempo promedio de una ECMPO, aprobada es de 5,94 años, mientras que en las solicitudes pendientes es de 7,42 años.
4. 1 de cada 3 solicitudes acuícolas se encuentra suspendida, debido a la tramitación de EMCPO.
5. En las regiones de La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos, prácticamente toda su costa está u otorgada como ECMPO o solicitada para ser declarada bajo esta categoría”.

Estos datos permiten comprender que la Ley Lafkenche no es trivial, por eso cobra relevancia cómo los tribunales han interpretado dicha ley y su nivel de deferencia hacia las decisiones de la administración en la gestión del borde costero.

## **II. Análisis de la jurisprudencia de la Ley Lafkenche**

### **II.A. La Ley Lafkenche en las Cortes de Apelaciones (2012-2025)**

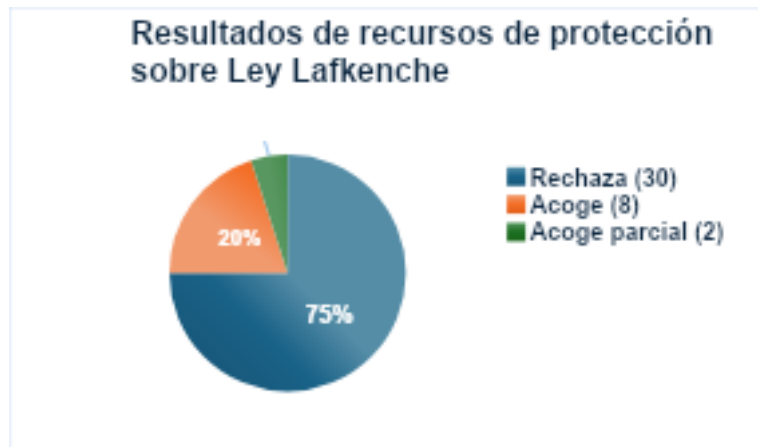
La distribución de los resultados evidencia una tendencia al rechazo de las acciones de protección deducidas en contra de los actos administrativos dictados a propósito de la Ley Lafkenche. De las 40 sentencias analizadas, 30 fueron rechazadas (75%), mientras que

---

<sup>5</sup>Artículo 10°, inciso 2° de la Ley N° 20.249.

<sup>6</sup> PIVOTES (2024). "Ley Lafkenche, alcances y consecuencias". 31 de mayo de 2024, p. 5.

solo 8 fueron acogidas (20%) y 2 acogidas parcialmente (5%). Como datos adicionales, la Corte de Apelaciones de Puerto Montt conoció aproximadamente el 41% de los casos analizados, lo cual resulta coherente con el hecho de que la Región de Los Lagos concentra el mayor número de solicitudes ECMPO a nivel nacional. Además, el 90% de los recursos fueron interpuestos por comunidades indígenas, mientras que el porcentaje restante corresponde a empresas que impugnaron actos administrativos que les afectaban en el contexto de solicitudes ECMPO en trámite.



En cuanto a la jurisprudencia que han desarrollado las Cortes de Apelaciones, en términos generales, se puede decir que mediante el recurso de protección han ejercido —salvo algunas excepciones que veremos— un control de legalidad más que evaluar el fondo o mérito de las decisiones emitidas por los CRUCB. En ese sentido, las cortes muestran una tendencia a rechazar los recursos de protección, en la medida que los órganos administrativos ajustaron su actuar a los procedimientos y requisitos establecidos en la Ley Lafkenche y en su reglamento. Al contrario, si las cortes observaron alguna infracción a los procedimientos y requisitos legales, entonces acogen la acción.

Una buena muestra de esta línea jurisprudencial son dos fallos dictados por la Corte de Apelaciones de Puerto Montt, en abril del 2025, en los cuales rechazó dos recursos interpuestos por comunidades mapuches, a las cuales se les negó una solicitud de ECMPO por 290 y 648 hectáreas en Quellón. Vale la pena citar en extenso estos fallos, porque revisten especial interés: primero, muestran los conflictos sociales que subyacen a la aplicación de la Ley Lafkenche, que no es solo con salmoneras, sino con pescadores artesanales, o los habitantes de Quellón; segundo, porque reconocen la potestad de la administración para resolver y conciliar los diferentes intereses en el uso de los bordes costeros; y tercero, porque en estos fallos se establece cuál es el correcto alcance del recurso de protección:

(...) las facultades de la Comisión para aprobar, rechazar o proponer modificaciones fundadas al espacio costero marino solicitado se encuentran contenidas en el artículo 8 de la Ley N° 20.249, encontrándose su decisión debidamente fundada en las consideraciones de la resolución impugnada, entre las

que se encuentran la sobreposición a usos previstos en el plan regulador de Quellón, que estipula la protección de playas fiscales, industria menor y zona portuaria, siendo incompatible con la planificación urbanística vigente; la incompatibilidad con la actividad de miticultura; los conflictos con sectores desafectados; la sobreposición a infraestructura crítica, incluyendo una planta de salmonicultura, 2 plantas erizeras y un taller de carpintería de ribera con procesos de concesiones marítimas en renovación y regularización de ocupación; el uso habitual del sector por la pesca artesanal, con al menos 7 organizaciones y un mínimo de 75 pescadores artesanales; la ausencia de diálogo con la pesca artesanal, lo que impide determinar la compatibilidad y consenso social entre las actividades; los cuestionamientos y conflictos de la comunidad que ha incumplido acuerdos de buena fe para compatibilizar actividades, solicitando el retiro de infraestructura previamente acordada y otorgado autorizaciones de uso del borde costero a particulares sobre espacios no asignados; que las observaciones de otros usuarios que usan el espacio pedido como ECMPO deben ser tenidas en cuenta según el dictamen de la CGR que cita, lo que mostró una posición mayoritaria de incompatibilidad e la solicitud con otros usos; la historia legislativa de Ley N° 20.249 atribuye al CRUBC el rol de compatibilizar el ECMPO con otros usos del sector con base en el Plan Nacional de Uso del Borde Costero, lo que se sustenta en un fallo de la CS de 2012 y en dictámenes de la Contraloría; la incompatibilidad con la Estrategia Regional de Los Lagos vigente de 2023; y la superficie desproporcionada, ya que la comunidad ya dispone del espacio necesario para los usos consuetudinarios<sup>7</sup>.

Que, por otro lado, tal como esta Corte ha sostenido, resulta crucial enfatizar la naturaleza cautelar, urgente y no declarativa de esta acción, lo que implica que el ámbito de competencia de esta Corte es excepcional y debe interpretarse de manera restrictiva. Así, la intervención de la judicatura en sede de protección se justifica únicamente en casos que demanden imperativamente la adopción de protectoras respecto al derecho medidas cuya vulneración se alega, razón por la que resulta imprescindible que el derecho en cuestión sea indubitado o indubitable y no se base en meras expectativas o auto atribuciones de prerrogativas no reconocidas legalmente (...), atendido lo razonado, y existiendo vías contempladas en la Ley N°20.249 para reclamar el actuar denunciado en esta sede, esta Corte concluye que la acción de protección deducida no constituye la vía idónea para resolver las cuestiones planteadas por la recurrente (...)<sup>8</sup>.

En el mismo orden de ideas en el caso *Comunidad Newen Mapuche y Pitrullanca*, la Corte de Apelaciones de Valdivia señaló que determinar si un estuario<sup>9</sup> debe considerarse 'espacio marino' para efectos de la Ley Lafkenche "es una materia de carácter técnico y de lato conocimiento" que excede el ámbito de la protección<sup>10</sup>. En términos similares, la

---

<sup>7</sup> ICA Puerto Montt, rol n° 1.330-2024.

<sup>8</sup> ICA Puerto Montt rol n° 1.334-2024.

<sup>9</sup> Un estuario es un cuerpo de agua costero parcialmente encerrado donde el agua dulce proveniente de ríos y arroyos se mezcla con el agua salada del océano.

<sup>10</sup> ICA Valdivia, rol n° 715-2020.

Corte de Apelaciones de Punta Arenas, en el caso *Comunidad Aswal Lajep*, que involucraba una solicitud de más de 300.000 hectáreas, razonó:

El recurso de cautela de derechos constitucionales constituye un arbitrio destinado a dar protección respecto de derechos que se encuentren indubitados y no discutidos, sin que pueda llegar a constituirse en una instancia de declaración de tales derechos, ya que para ello está la vía del juicio de lato conocimiento<sup>11</sup>.

Otra jurisprudencia que merece destacarse es la calificación del informe de uso consuetudinario emitido por la CONADI como un documento técnico no vinculante para la CRUBC. Así en los casos *Comunidad Pu Wapi* (Rol 163-2024) y *Comunidad Antünen Raín* (Rol 164-2024), la Corte de Apelaciones de Coyhaique estableció de manera explícita:

(...) el informe elaborado por CONADI no resulta vinculante para la autoridad, tal como sostiene la recurrida, ya que no existe disposición legal que establezca su obligatoriedad para ésta; máxime si para el rechazo de la solicitud se vertieron distintos fundamentos que, sopesados, motivaron a la Comisión a fallar en un sentido y no en el otro<sup>12</sup>.

En cuanto a los casos en que las Cortes acogieron los recursos de protección el análisis muestra que la mayoría de los recursos acogidos se fundamentan en vicios de procedimiento más que en consideraciones sustantivas sobre los derechos indígenas. En ese sentido, las Cortes han intervenido cuando detectan infracciones formales claras, manteniendo deferencia respecto del fondo de las decisiones administrativas.

El caso *Comunidad Mapuche Huilliche de Calbuco* constituye un buen ejemplo. La Corte de Apelaciones de Coyhaique acogió el recurso al constatar que el acuerdo de rechazo de la CRUBC se adoptó con 15 votos de 29 miembros presentes, cuando el reglamento interno exigía dos tercios<sup>13</sup>:

Los órganos colegiados de la Administración Pública deben obligatoriamente respetar los quórums especiales establecidos por el ordenamiento jurídico (...) y una vulneración a estos quórums, trae necesariamente aparejada la ilegalidad del acto por infringir una formalidad en la generación del acto, transformándolo en un acuerdo nulo<sup>14</sup>.

En similar sentido, en el caso de las *Comunidades Indígenas Diaguitas Copiapinas*, la Corte de Santiago acogió el recurso porque la autoridad rechazó en sede de admisibilidad

---

<sup>11</sup> ICA Punta Arenas, rol n° 3862-2022.

<sup>12</sup> ICA Coyhaique, rol n° 163-2024.

<sup>13</sup> Esta sentencia fue revocada por la Corte Suprema (rol n°18.528-2019), al determinar que el artículo 6° de la Ley Lafkenche establece que los acuerdos se toman por mayoría absoluta de los presentes, siempre que haya un quórum de sesión del 75% de los miembros del CRUBC.

<sup>14</sup> ICA Coyhaique, rol n° 24-2019.

una solicitud sin otorgar el plazo de subsanación previsto en su propio Memorándum interno:

(...) la recurrida ha infringido su propio ordenamiento, desde que rechaza en sede de admisibilidad la presentación de las actoras, sin cumplir con lo dispuesto en el Memorándum N°230 [...] que obliga a la autoridad a comunicar a los solicitantes el requisito faltante y a otorgar un plazo de cinco días hábiles para completar los antecedentes requeridos<sup>15</sup>.

El caso *Asociación de Comunidades Territorio Walaywe* (Rol 25254-2020) representa otra vertiente del control de legalidad. La Corte de Valparaíso acogió el recurso al determinar que SUBPESCA había creado una excepción no prevista en la ley al decidir no suspender las solicitudes de caletas artesanales pese a existir una ECMPO en trámite:

(...) el artículo primero transitorio de la Ley N° 21.027, no señala que dicha suspensión no rija para las solicitudes de destinación (...) que digan relación con las caletas artesanales (...) En consecuencia, el párrafo 2° del resuelvo N° 5 de la Resolución Exenta N° 4020 (...) resulta ser ilegal, por contravenir derechamente lo dispuesto en el inciso primero del artículo 10 de la Ley N° 20.249<sup>16</sup>.

En nuestra opinión los casos citados representan lo que es una correcta aplicación del recurso de protección, es decir, una acción de naturaleza cautelar destinada a remediar cuando la Administración actúa sin respetar su normativa, o bien, cuando su actuar es sin lugar a dudas arbitrario, desproporcionado o irracional. Ahora bien, un caso que se aparta de esta correcta jurisprudencia es la sentencia de la Corte de Apelaciones de Copiapó en *Comunidad Indígena Diaguita Tierra y Mar*. En este recurso, el tribunal realizó un control de razonabilidad que fue más allá de un control de legalidad, evaluando la motivación sustantiva de la decisión. La CRUBC de Atacama había rechazado la solicitud de ECMPO argumentando problemas de convivencia con pescadores artesanales, ofreciendo como alternativa un Área de Manejo (AMERB) en el mismo sector argumentando que este último limitaría el desarrollo de otras actividades productivas. La Corte de Copiapó consideró dichas razones como insuficientes invalidando la decisión del CRUBC:

(...) lo primero que se debe tener en consideración (...) es que éste debe ser resuelto de conformidad al espíritu o intención que tuvo en su origen el legislador, partiendo de la base que esta nueva figura que se crea lo que busca, en definitiva, es 'reconocer los espacios territoriales del borde costero que han sido de uso ancestral', por lo que no resulta atendible ni pertinente tener en cuenta temas estrictamente económicos y de convivencia en su resolución.

(...) En ese orden de ideas, habiéndose analizado previamente en el basamento décimo los argumentos tenidos en cuenta por parte de la Comisión recurrida, en concepto de esta Corte, no se aprecia haber observado de algún modo la normativa legal indígena que regula materia, esto es, la Ley 20.249 y su

---

<sup>15</sup> ICA Santiago, rol n° 133.287-2022.

<sup>16</sup> ICA Valparaíso, rol n° 25.254-2020.

reglamento, como asimismo, Ley 19.253, atendida la especial calidad de los peticionarios. Acto seguido, tampoco se aprecian argumentos concretos, idóneos y categóricos que puedan justificar la negativa a la solicitud de espacio costero marino de pueblos originarios, por cuanto los cuestionamientos efectuados, tal como se analizó previamente, carecen de la suficiencia y entidad como para justificar un rechazo fundado. En ese orden de ideas, es preciso dejar expresa constancia que a este Tribunal de Alzada llama poderosamente la atención que todos aquellos cuestionamientos desaparecen para los recurridos al momento de ofrecer a los recurrentes un área de manejo en vez de un espacio costero marino de pueblos originarios...<sup>17</sup>.

## II.B) La Ley Lafkenche en la Corte Suprema (2012-2025)

El análisis de la jurisprudencia de la Corte Suprema en materia de Ley Lafkenche presenta características similares respecto del examen realizado a nivel de Cortes de Apelaciones. Eso sí la cantidad de sentencias es menor: se identificaron 13 sentencias dictadas por el máximo tribunal entre 2012 y 2025, de las cuales 5 fueron acogidas (38,5%) y 8 rechazadas (61,5%).

El análisis cualitativo de estas sentencias permite identificar dos líneas jurisprudenciales diferenciadas. La primera, que, nuevamente, consideramos acorde con la naturaleza cautelar del recurso de protección, que se caracteriza por un control de legalidad, sin sustituir el criterio de la administración. La segunda línea, que consideramos problemática y errada, consiste —como en el caso de la Corte de Copiapó— en revisar el mérito de la decisión administrativa, evaluando la razonabilidad de los fundamentos esgrimidos por la autoridad, en casos que no existe una arbitrariedad evidente que debe ser corregida.

En la primera línea encontramos fallos que rechazan los recursos, bajo la naturaleza cautelar y limitada de la acción constitucional, la cual exige urgencia y que el derecho invocado sea indubitado. En el caso *Comunidad Newen Mapuche* (Rol N° 43905-2020), la Corte Suprema confirmó el rechazo de un recurso que pretendía determinar si los estuarios debían considerarse “espacio marino” para efectos de la Ley Lafkenche. El tribunal estableció con precisión los límites de la acción cautelar:

“(...) esta acción cautelar no es la vía idónea para establecer el ámbito de aplicación de la Ley N° 20.249”<sup>18</sup>.

En el caso *Comunidades Kawésqar* (Rol N° 134098-2020), la Corte Suprema rechazó un recurso que pretendía dejar sin efecto concesiones acuícolas otorgadas a terceros. El tribunal fundó su decisión en consideraciones de seguridad jurídica. La Corte razonó que pretender anular un acto administrativo que ha constituido derechos a favor de terceros excede los márgenes del recurso de protección, requiriéndose un procedimiento de lato conocimiento donde se garantice el debido proceso a todos los afectados:

<sup>17</sup> ICA Copiapó, rol n° 573-2023.

<sup>18</sup> Corte Suprema, rol n°43.905-2020.

(...) la Resolución N° 1880/2018 (...) constituye una actuación de la Administración que genera efectos respecto de terceros, y, en particular, es un acto administrativo declarativo de derechos, los que, a falta de prueba y pronunciamiento en contrario, se entienden adquiridos legítimamente por sus beneficiarios<sup>19</sup>.

En el caso *Comunidad Indígena Aswal Lajep*, la Corte Suprema rechazó un recurso interpuesto contra una resolución de la CONADI emitida durante la tramitación de una solicitud de ECMPO. El tribunal razonó que el acto impugnado constituía un acto trámite, no susceptible de revisión autónoma:

“(...) se trata de un acto trámite, que no resulta susceptible de ser revisado en esta etapa por ser uno de naturaleza intermedia y no ser un acto final.”<sup>20</sup>

La jurisprudencia de control legal también ha conducido a acoger recursos cuando se constatan infracciones al procedimiento legalmente establecido. Estos casos no implican una evaluación del mérito de la decisión administrativa, sino la verificación de requisitos formales cuyo incumplimiento vicia el actuar de la administración.

En el caso *Comunidad Pu Wapi*, la Corte Suprema acogió el recurso al constatar que la Intendente Regional había resuelto unilateralmente una reclamación administrativa sin convocar al órgano colegiado competente. Se trata de un vicio de incompetencia manifiesto: la ley atribuye la decisión a un órgano colegiado, y su presidente no puede sustituir la voluntad del cuerpo:

(...) la decisión acerca del reclamo que se deduzca contra el rechazo (...) debe ser resuelto mediante un acuerdo adoptado por dicho órgano, que luego sea llevado a efecto por su entidad ejecutiva<sup>21</sup>.

Ahora bien, en noviembre de 2025, la Tercera Sala de la Corte Suprema resolvió los casos *Comunidad Pu Wapi* (Rol N° 1687-2025) y *Comunidad Antünen Rain* (Rol N° 1688-2025). Ambos procesos involucraban solicitudes ECMPO que abarcaban, en conjunto, más de 620.000 hectáreas en el litoral de la Región de Aysén. La CRUBC había rechazado estas solicitudes tras un proceso de ponderación que consideró la Política Nacional de Uso del Borde Costero, la Estrategia Regional de Desarrollo, la desproporcionalidad de la superficie solicitada y la superposición con áreas protegidas, entre ellas la Reserva Nacional Las Guaitecas.

A su vez, la Corte de Apelaciones de Coyhaique rechazó los recursos de protección interpuestos por las comunidades; el tribunal entendió que su competencia se circunscribe a verificar la legalidad del actuar administrativo, sin extenderse a la evaluación del mérito de las decisiones:

---

<sup>19</sup> Corte Suprema, rol n°134.098-2020.

<sup>20</sup> Corte Suprema, rol n°139.511-2022.

<sup>21</sup> Corte Suprema, rol n°803-2018.

(...) no se advierte ilegalidad alguna, puesto que se respetó el proceso establecido en la normativa... Además, no se vislumbra arbitrariedad, debido a que las actuaciones se encuentran motivadas y fueron dictadas por el órgano competente, sin que sea esta la vía para evaluar su mérito<sup>22</sup>.

La Corte Suprema, sin embargo, siguió un camino distinto. En el considerando séptimo reconoció expresamente que los actos administrativos "*se emitieron en un proceso legalmente tramitado y emanan de la autoridad competente*".<sup>23</sup> Esta constatación debería haber conducido al rechazo del recurso: si el acto proviene del órgano competente y se dictó conforme al procedimiento legal, la ilegalidad que el recurso de protección está llamado a remediar no existe. No obstante, el tribunal utilizó esta declaración como punto de partida para un análisis más extenso, introduciendo a continuación la noción de que "*la normativa también exige el cumplimiento de otros requisitos, en particular, el deber de motivación*", el cual —sostuvo— "*cobra aún mayor relevancia, atendido el estándar internacional de protección que contempla el Convenio N° 169*".<sup>24</sup>

Este razonamiento presenta dificultades. Los artículos 11 y 41 de la Ley N° 19.880 establecen el deber de fundamentación de los actos administrativos en términos uniformes, sin gradaciones según la materia. El Convenio 169, por su parte, contiene disposiciones programáticas dirigidas a orientar políticas gubernamentales, no reglas que alteren los requisitos de validez de actos administrativos específicos. Al trasladar normas internacionales de carácter general al ámbito procedimental interno, la Corte construyó un estándar de motivación diferenciado cuya suficiencia queda, en definitiva, sujeta a la apreciación del tribunal revisor.

Un segundo aspecto del fallo concierne al tratamiento del informe de uso consuetudinario elaborado por CONADI. Ni la Ley N° 20.249 ni su reglamento califican este informe como vinculante para la CRUBC; la propia Corte de Apelaciones así lo había establecido y la administración sostuvo que "constituye un antecedente más" dentro del procedimiento. La Corte Suprema no contradujo formalmente esta premisa, pero la privó de efecto práctico al señalar que "*para descartarlo, necesariamente deben otorgarse razones suficientes para ello, lo que requiere de una fundamentación pormenorizada de los motivos para restarle valor*".<sup>25</sup> La consecuencia es una inversión de la carga argumentativa: si el informe fuera genuinamente no vinculante, la CRUBC podría disentir de sus conclusiones ejerciendo su facultad de ponderación, sin necesidad de cumplir requisitos especiales. Al exigir una refutación "pormenorizada", la diferencia práctica entre un informe vinculante y uno que no lo es se torna difusa.

La Corte formuló, además, un reproche a la CRUBC por no haber ejercido la facultad de proponer modificaciones al espacio solicitado: "*debe expresarse el motivo por el cual no*

---

<sup>22</sup> ICA Coyhaique, rol n° 163-2024.

<sup>23</sup> Corte Suprema, rol n° 1.687-2025.

<sup>24</sup> Ídem.

<sup>25</sup> Corte Suprema, rol n° 1.687-2025.

*se solicitó en forma previa a la decisión terminal la reducción del espacio, o bien, indicar cuál sería la superficie real de uso consuetudinario*".<sup>26</sup> Este razonamiento tensiona la arquitectura normativa del procedimiento. El artículo 8 de la Ley N° 20.249 dispone que la Comisión "*podrá aprobar, rechazar o proponer modificaciones fundadas*", confiriendo tres opciones igualmente legítimas sin establecer orden de preferencia ni imponer el deber de agotar alternativas intermedias antes de resolver el rechazo.<sup>27</sup> Al reprochar el no ejercicio de esta potestad, el tribunal la transforma en una exigencia cuyo incumplimiento vicia el acto. Cabe observar, además, que las propias sentencias consignan que las comunidades "*mantuvieron la petición original del 100% de las áreas solicitadas*".<sup>28</sup>

Finalmente, el fallo estableció una jerarquía de intereses que no se desprende del texto legal. La Corte sostuvo que:

(...) los motivos de rechazo no pueden ni deben ser meramente económicos, pues ello iría en contra del espíritu de la normativa", concluyendo que "el mayor antecedente para tener en cuenta, es la existencia o no de un uso consuetudinario"<sup>29</sup>.

Esta declaración subordina las consideraciones de desarrollo regional al objetivo de protección del uso consuetudinario. Sin embargo, la Ley N° 20.249 no establece que este último deba prevalecer sobre otros usos del borde costero. La propia composición de la CRUBC —órgano colegiado que integra representantes de diversos sectores— responde a la necesidad de compatibilizar intereses múltiples,<sup>30</sup> función que se ve condicionada si una categoría de argumentos es descalificada como insuficiente. Esta selectividad se aprecia también en el tratamiento asimétrico de los fundamentos invocados por la CRUBC: mientras el informe de CONADI recibió consideración deferente, otros argumentos —como la superposición con la Reserva Nacional Las Guaitecas o la posición de las autoridades locales— no merecieron análisis. En este orden de ideas, el considerando octavo condensa el núcleo del razonamiento:

(...) de la lectura de los actos impugnados (...) se desprende que no cumplen con el estándar de motivación... pues no se aprecian argumentos concretos, idóneos y categóricos que justifiquen la negativa... por cuanto

---

<sup>26</sup>Corte Suprema, Rol n° 1.687-2025.

<sup>27</sup>Artículo 8, Ley N° 20.249: "La Comisión podrá aprobar, rechazar o proponer modificaciones fundadas al espacio costero marino, las que serán consideradas por la Subsecretaría para solicitar la destinación del mismo".

<sup>28</sup>Corte Suprema, Rol n° 1.687-2025.

<sup>29</sup>Corte Suprema, Rol n° 1.687-2025.

<sup>30</sup>La CRUBC está integrada por representantes de diversos ministerios y servicios públicos vinculados al uso del borde costero, precisamente para asegurar que la decisión considere la multiplicidad de intereses involucrados. Véase Decreto N° 475 de 1994, que crea las Comisiones Regionales de Uso del Borde Costero.

los cuestionamientos efectuados (...) carecen de la suficiencia y entidad como para justificar un rechazo fundado <sup>31</sup>.

Las resoluciones de la CRUBC contenían fundamentos explícitos y diversos; la Corte no sostuvo que estuvieran ausentes, sino que carecían de "suficiencia y entidad". La distinción es relevante: verificar si un acto administrativo *contiene* fundamentos constituye control de legalidad; evaluar si esos fundamentos son "suficientes" o "categóricos" para justificar la decisión constituye control de mérito. Cuando un tribunal declara que los fundamentos de un acto son insuficientes para justificar su contenido, está afirmando que él habría decidido de manera distinta. La Corte de Apelaciones de Coyhaique lo había expresado con precisión: "sin que sea esta la vía para evaluar su mérito". Los fallos de la Corte Suprema desdibujan este límite.

### **Reflexiones finales**

El análisis de la jurisprudencia sobre la Ley Lafkenche permite identificar dos aproximaciones judiciales diferenciadas.

La primera aproximación concibe el recurso de protección conforme a su naturaleza constitucional: una acción cautelar y de urgencia, destinada a restablecer el imperio del derecho frente a ilegalidades o arbitrariedades manifiestas. Bajo esta óptica, el tribunal verifica si el órgano actuó dentro de su competencia, si respetó el procedimiento legal y si el acto contiene fundamentos. No corresponde al juez, en esta sede, evaluar si la decisión fue acertada, si los fundamentos son convincentes o si él habría resuelto de manera distinta -salvo que la decisión fuera claramente irracional-.

Esta línea se refleja en pronunciamientos como los de la Corte de Apelaciones de Puerto Montt de abril de 2025, donde el tribunal rechazó recursos contra la CRUBC tras constatar que las resoluciones impugnadas se ajustaban al procedimiento legal y contenían motivación suficiente, declarando expresamente que «no constituye la vía idónea para resolver las cuestiones planteadas» cuando existen mecanismos específicos en la ley sectorial.

La segunda aproximación transita desde el control de legalidad hacia el control de mérito. Bajo esta perspectiva, el tribunal no se limita a verificar la existencia de fundamentos, sino que evalúa su «suficiencia», «idoneidad» y «entidad» para justificar la decisión. Cuando un tribunal declara que los fundamentos de un acto administrativo son «insuficientes para justificar un rechazo fundado», está afirmando, implícitamente, que él habría decidido de manera distinta. Este desplazamiento convierte al recurso de protección en una vía para revisar el mérito de la decisión administrativa.

Los fallos de la Corte Suprema de noviembre de 2025 se inscriben en esta segunda línea. Dos aspectos merecen particular atención. Por una parte, la construcción de estándares

---

<sup>31</sup> Corte Suprema, Rol N° 1.687-2025.

diferenciados que no se desprenden del texto legal: la creación de un deber de motivación «reforzado» mediante la invocación del Convenio 169 de la OIT, y la exigencia de una «fundamentación pormenorizada» para apartarse del informe de CONADI, lo que en la práctica transforma un antecedente no vinculante en uno cuasi-vinculante. Por otra parte, la alteración del esquema de potestades diseñado por el legislador: la conversión de la facultad de proponer modificaciones (artículo 8 de la Ley N° 20.249) en un deber previo al rechazo, y la descalificación de los argumentos económicos y de desarrollo regional como fundamentos legítimos, pese a que la propia composición de la CRUBC responde a la necesidad de ponderar intereses diversos.

Las implicancias de esta orientación son relevantes. Si el tribunal puede invalidar sucesivamente los rechazos de la CRUBC hasta obtener una aprobación, la facultad legal de rechazar pierde operatividad. Si determinadas categorías de argumentos son consideradas insuficientes por definición, la función de compatibilización de usos que la ley encomienda al órgano colegiado queda condicionada. El efecto es un desplazamiento del poder decisorio desde la administración hacia la judicatura.

Los datos cuantitativos muestran que las Cortes de Apelaciones han mantenido, en general, una postura deferente hacia la administración: el 75% de los recursos fueron rechazados. Sin embargo, los fallos de noviembre de la Corte Suprema introducen un cambio. No se trata solo de dos casos concretos: estos pronunciamientos configuran criterios que inciden en el ejercicio futuro de las potestades administrativas en materia de ECMPO. Corresponderá observar si esta línea se consolida o si el máximo tribunal retorna a una aproximación más deferente con el diseño institucional que el legislador estableció.