

Fallo Rol 1687-2025 Comunidad indígena Pu Wapi contra Comisión Regional de uso de Borde Costero

En este caso, la comunidad indígena Pu Wapi interpuso un recurso de protección contra la Comisión Regional de Uso de Borde Costero de Aysén debido al rechazo de su solicitud de Espacio Costero Marino de Pueblos Originarios –ECMPO– y de su posterior reclamo administrativo. La comunidad alegó falta de fundamentación, razonabilidad y proporcionalidad en las decisiones impugnadas, además de infracción a la Ley 20.249 y vulneración de derechos constitucionales como la igualdad ante la ley, el derecho de propiedad y el derecho a un medio ambiente libre de contaminación.

El organismo recurrido reiteró fundamentos similares a los expuestos en otros procedimientos ECMPO de la región: desproporción de la superficie solicitada, superposición con una reserva nacional, potencial impacto en actividades económicas del litoral, cuestionamiento de la pertinencia territorial de la comunidad y ausencia de una solicitud alternativa de reducción. También sostuvo que el informe de CONADI no resultaba vinculante y que la decisión había sido adoptada conforme al procedimiento.

La Corte Suprema, al revisar el caso, se detuvo nuevamente en el marco normativo aplicable, subrayando que la Ley 20.249 persigue proteger el uso consuetudinario histórico de los pueblos indígenas en el borde costero y que el elemento determinante en la decisión es precisamente la acreditación de dicho uso. El informe de CONADI, elaborado según criterios reglamentarios, constituye la guía técnica central del procedimiento y, aunque no vincula, no puede ser desestimado sin razones sólidas y específicas.

A continuación, el tribunal examinó si el acto administrativo cumplía con el deber de motivación exigido por la Ley 19.880. Concluyó que no: los argumentos expuestos por la autoridad eran genéricos, carentes de un análisis específico de las alegaciones de la comunidad y consistían en meras referencias a lineamientos generales de política pública o a opiniones particulares de los miembros de la comisión. La Corte enfatizó que la motivación debe reflejar un razonamiento administrativo autónomo, suficiente y verificable, especialmente en procedimientos que involucran derechos colectivos de grupos indígenas.

Otro aspecto que destacó la Corte fue que la autoridad no utilizó la facultad legal de proponer modificaciones o reducciones a la superficie solicitada antes de rechazarla lo que habría permitido armonizar los intereses en juego. La omisión de esta herramienta –prevista expresamente en la Ley 20.249– demuestra, según el tribunal, que la autoridad no realizó un análisis ponderado ni exhaustivo del caso, lo cual afecta la razonabilidad de su decisión.

En cuanto al uso del informe de CONADI, la Corte sostuvo que la sola mención de su carácter no vinculante no constituye una justificación válida para desecharlo, menos aun cuando constituye el antecedente técnico principal para determinar la existencia de uso

consuetudinario. La decisión debía exponer razones claras que permitieran evaluar la pertinencia de adaptarse del contenido del informe, lo que no se produjo.

Finalmente, el tribunal concluyó que las resoluciones impugnadas eran ilegales y arbitrarias por carecer de la debida motivación, vulnerando la garantía de igualdad ante la ley y colocando a la comunidad en una posición desigual frente a otros procesos ECMPO. En consecuencia, acogió el recurso de protección, dejó sin efecto las resoluciones cuestionadas¹ y ordenó retrotraer el procedimiento para que la CRUBC emita un nuevo pronunciamiento debidamente fundado y conforme a la normativa vigente.

Fallo Rol 1688-2025 Comunidad Indígena Antun Rain con Comisión Regional de Uso de Borde Costero de Aysén

La Comunidad Indígena Antunen Rain interpuso un recurso de protección contra la Comisión Regional de Uso de Borde Costero de Aysén, impugnando las resoluciones mediante las cuales se rechazó su solicitud de creación de un Espacio Costero Marino de Pueblos Originarios –ECMPO– y, posteriormente, su reclamo administrativo. La comunidad alegó que las decisiones carecían de fundamentación suficiente, aplicaban criterios desproporcionados y desconocían el uso consuetudinario que sustenta la Ley 20.249. Además, sostuvo que con ello se vulneraban las garantías de igualdad ante la ley, el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación y el derecho de propiedad.

La autoridad recurrida defendió su actuación argumentando que la superficie solicitada excedía los fines de la normativa y que no se presentó una petición subsidiaria de reducción del territorio. Agregó que la solicitud se superponía con una reserva nacional y que el informe de CONADI sobre uso consuetudinario no era vinculante, por lo que la comisión podía apartarse de sus conclusiones. A ello sumó eventuales conflictos con actividades acuícolas y con otros intereses públicos presentes en la zona.

La Corte Suprema comenzó por delimitar el marco normativo aplicable, destacando que la Ley 20.249 establece que la existencia de uso consuetudinario es el elemento central de toda solicitud ECMPO. Recordó que este uso se acredita mediante un informe elaborado por CONADI según el procedimiento reglamentario, el cual debe analizar prácticas tradicionales, periodicidad, familias involucradas y delimitación territorial. Este informe, aunque no vinculante, constituye la pieza técnica principal del procedimiento, lo que exige una consideración cuidadosa de su contenido.

Tras ello, el tribunal examinó si los actos administrativos satisfacían el deber de motivación establecido en los artículos 11 y 41 de la Ley 19.880. Concluyó que no: la autoridad se limitó a enunciar argumentos generales y a transcribir los votos de los miembros de la comisión, sin

¹ Resoluciones exentas N°1411 de 23 de julio de 2024 y, N°372 de 28 de marzo de 2024.

desarrollar un análisis específico de los antecedentes aportados por la comunidad ni de las objeciones planteadas en su recurso administrativo. La motivación, observó la Corte, no puede consistir en meras referencias formales o listados de opiniones, sino que debe reflejar un razonamiento administrativo propio, coherente y fundado.

Un punto especialmente relevante para la Corte fue la situación del informe de CONADI. La autoridad lo desestimó simplemente mencionando que no era vinculante, pero sin justificar por qué sus conclusiones no eran aptas para acreditar el uso consuetudinario. La Corte señaló que, tratándose del eje central de la solicitud ECMPO, la autoridad tenía la obligación de entregar argumentos detallados que permitieran comprender por qué se restaba valor al informe, obligación que se torna aún más intensa considerando la protección reforzada que el Convenio 169 de la OIT otorga a los pueblos indígenas en relación con sus territorios tradicionales.

Asimismo, la Corte observó que si la comisión estimaba que la superficie solicitada era excesiva o se superponía con otras áreas, debió haber propuesto una reducción antes de rechazar la petición. Esta facultad está expresamente prevista en el artículo 7 de la Ley 20.249 y permite compatibilizar el objetivo de proteger usos consuetudinarios con otros intereses públicos del litoral. La falta de utilización de esta herramienta revela, según la Corte, una omisión relevante que afecta la razonabilidad del acto.

En virtud de todo lo anterior, el tribunal concluyó que las resoluciones impugnadas² adolecían de una motivación insuficiente, configurando ilegalidad y arbitrariedad y vulnerando la garantía de igualdad ante la ley, al colocar a la comunidad en una posición desventajosa respecto de otros solicitantes que sí han recibido decisiones fundadas. Por ello, acogió el recurso, dejó sin efecto las resoluciones cuestionadas y ordenó retrotraer el procedimiento para que la autoridad emita un nuevo pronunciamiento debidamente fundado conforme al marco aplicable.

² Resoluciones exentas N°1410 de 23 de julio de 2024 y N°371 de 28 de marzo de 2024.

Informe reforma constitucional control fronterizo por parte de FF.AA. Boletín N°17925-07

Modifica la Carta Fundamental, para disponer el despliegue de las Fuerzas Armadas en el resguardo de áreas de zonas fronterizas dentro del territorio nacional

El proyecto de reforma constitucional propone agregar el numeral 22 al artículo 32 de la Constitución Política de la República, para establecer una nueva facultad específica para el presidente de la República, esto es, decretar el resguardo y control de la frontera por parte de las FF.AA. de forma permanente si así lo estima el ejecutivo, sin necesidad de prórrogas aprobadas por el Congreso Nacional.

1. Marco jurídico actual: numeral 21 del artículo 32 de la Constitución Política de la República

El actual numeral 21 del artículo 32 dispone que el presidente de la República podrá disponer del despliegue de las Fuerzas Armadas para la protección de infraestructura crítica, entendida como aquella indispensable para la vida, seguridad y funcionamiento del país. Este decreto supremo deberá estar fundado y deberá contar con la firma de los ministros del interior y defensa. A su vez, esta medida no puede durar más de 90 días, que son prorrogables por igual periodo con acuerdo del Congreso Nacional.

Durante la vigencia de este estado el presidente deberá informar al Congreso respecto a las medidas adoptadas y sus efectos. En definitiva, el actual ordenamiento jurídico es una facultad excepcional, temporal y sujeta a control legislativo (para la prórroga) y concebida para proteger infraestructura crítica, no para resguardo fronterizo.

2. El proyecto de reforma constitucional que crea un numeral 22 del artículo 32 de la Carta Magna

El proyecto:

- a) Elimina del numeral 21 la frase que incluye el resguardo de áreas de zonas fronterizas.
- b) Crea el nuevo numeral 22, autónomo, exclusivo para resguardo de áreas de zonas fronterizas mediante despliegue de FF.A.
- c) Cambia el modelo de control entre el actual numeral 21 y el nuevo numeral 22. En el primer caso, el control político es previo para la prórroga, en cambio, para el numeral 22 el control es posterior, es decir, para revocar la medida el Congreso podría intervenir mediante un cierto quorum.
- d) El nuevo estado de resguardo de fronteras tendría una naturaleza permanente, y no transitoria como lo es el actual numeral 21, que busca proteger infraestructuras críticas, como hospitales, puentes, aeropuertos, etc.

3. Comparación entre numeral 21 y numeral 22

Numeral 21 (vigente)	Numeral 22 (propuesta)
Facultad del presidente de la República	Facultad del presidente de la República
Facultad excepcional	Facultad ordinaria
Temporal en naturaleza y aprobada por el Congreso en caso de prórroga	Permanente en naturaleza y revocada por el Congreso en caso de estimarse por mayoría simple a solicitud de 1/3 de los diputados o senadores
Facultad de resguardo de todo tipo de infraestructura crítica por parte de FF.AA.	Facultad exclusiva para resguardo de fronteras por parte de las FF.AA.
Vigencia de 90 días, renovable con acuerdo del Congreso	Vigencia desde su publicación del D.S. sin necesidad de aprobación
No se señalan medidas específicas de control por parte de las FF.AA. en la frontera. Se le entregan a la ley las regulaciones específicas (actualmente se tramita proyecto de ley sobre infraestructura crítica)	Se señalan medidas como control de identidad, registro de vestimentas, vehículos, equipaje, detención por flagrancia por parte de FF.AA. entregando a los detenidos a las policías y colaboración con la autoridad migratoria
No designa una coordinación respecto al control de la infraestructura crítica, específicamente respecto al control de fronteras (inciso final del numeral 21 del artículo 32 de la Constitución)	Designa un oficial general de las FF.AA. como jefe del despliegue tanto para las FF.AA. como para las policías en el lugar, como ente coordinador

Conclusiones

En definitiva, el proyecto de reforma constitucional que establece un nuevo numeral 22 del artículo 32 de la Constitución Política de la República, que viene a establecer un régimen especial a nivel constitucional, que permite al presidente de la República disponer del despliegue inmediato de las Fuerzas Armadas para el resguardo y control fronterizo. Esta medida tiene por objeto resguardar la frontera de forma coordinada mediante el mando de un oficial de las FF.AA. que tendría el rol de coordinador ante las policías, migraciones y las propias FF.AA. desplegadas.

Este despliegue, tendría un efecto inmediato una vez sea publicado en el diario oficial, y permitiría al ejecutivo disponer de las FF.AA. sin el control ex ante del Congreso Nacional como sí ocurre con la prórroga ante el despliegue por infraestructura crítica. Es decir el proyecto de reforma constitucional propone que en caso de control y resguardo de la frontera, el presidente de la República tenga una amplia discrecionalidad administrativa al poder elegir en que el resguardo de las fronteras sea realizado ordinariamente por las policías, o bien, optar por una medida distinta, en que la propia constitución le permita disponer del despliegue de las FF.AA. y que sea un oficial general de esta que coordine la respuesta y control en esa zona. Esto no sería algo excepcional, sino que sería una facultad constitucional que incrementaría las opciones del presidente al momento de resguardar, cautelar y proteger

las fronteras, atendidas las necesidades sociales de cada momento, sin acudir a un estado de excepción, o bien, a una medida pensada originalmente en infraestructura crítica, que por naturaleza tiene otra connotación y, arrastra problemáticas distintas a las del control y resguardo de las fronteras.

Ahora bien, el uso de las FF.AA. en tareas que son propias de las policías, como lo es el control y resguardo de las fronteras, puede ser algo que genere tensiones en cuanto al respeto y garantía de los derechos fundamentales de las personas migrantes que transiten por pasos irregulares, ya que las fuerzas armadas no están capacitadas ni tienen como finalidad el control del orden público, y esto aplicaría al control y resguardo de fronteras. Ante esta situación, pudieran generarse suspicacias respecto al despliegue de las fuerzas militares de forma permanente en una frontera, pero que pueden ser resueltas o moderadas mediante un fuerte control jurídico de su actividad en terreno, o bien, limitando en la propia Constitución lo que pueden y no pueden hacer, tal como se plantea en el proyecto de reforma constitucional, donde se limita explícitamente qué es lo que deben hacer y hasta dónde llega su campo de intromisión en la función del control de la seguridad pública en la frontera, siempre como coadyuvante de las policías y poniendo a disposición de estas a la gente que pudiera ser detenida.

Para terminar, es dable tener presente que en la actualidad, el control fronterizo por parte de FF.AA. es una necesidad ante el fenómeno migratorio que ha desplazado grandes masas de personas, producto de los distintos conflictos internos que viven algunos países latinoamericanos, lo que ha aumentado la presión en las fronteras de los distintos países que tradicionalmente han sido receptores de migrantes, en especial el cono sur, y Estados Unidos. Todos estos países han adoptado medidas legislativas o administrativas extraordinarias, para situaciones o problemáticas extraordinarias, por lo que se hace del todo razonable que Chile regule estas materias de cara a las nuevas realidades que nos aquejan.

Por tanto, la reforma propuesta se aprecia razonable, bien delimitada a nivel constitucional, y responde a una necesidad de uniformar criterios y entregarle la debida discrecionalidad administrativa al ejecutivo en una materia que es variable en el tiempo, como lo son las olas migratorias, y por tanto, no puede quedar sujeta a la entera disposición del legislativo ni de la excepcionalidad, sino que debería estar sujeta a la voluntad técnica y política de la Administración. Lo que sí debe mantenerse es el control y resguardo de los derechos fundamentales de las personas que sean objeto de los controles en la frontera, en especial de cautelar que no exista abuso de la fuerza en las personas migrantes, ni que se criminalice a estas, protegiendo a los niños, niñas y adolescentes y personas mayores, ambos catalogados como grupos vulnerables.