

## **El silencio administrativo: análisis a la luz del proyecto de ley sobre permisos sectoriales**

### **I. Silencio administrativo:**

En el derecho administrativo chileno, el silencio administrativo –la falta de respuesta oportuna de la Administración a una solicitud– viene a garantizar la certeza jurídica y proteger al administrado frente a la inactividad estatal. Tradicionalmente, en Chile se ha adoptado un esquema de silencio negativo como regla general. Para entender esto, debemos entender que en Chile se establecen dos hipótesis de silencio administrativo: (a) positivo; y (b) negativo.

Respecto a la primera hipótesis, el propio artículo 64 de la Ley N°19.880 del año 2003 estableció que para que opere en silencio positivo, el administrativo debe requerir de la administración el pronunciamiento y ésta tendrá un plazo de cinco días para hacerlo, una vez hecho ello y pasado este plazo, recién se configuraría el silencio positivo, por lo que no existe realmente un silencio positivo automático, que opere de pleno derecho y por tanto, genere una resolución administrativa ficta como se ha postulado por la doctrina administrativa en cuanto a la naturaleza jurídica de esta institucionalidad.

Por otro lado, el silencio negativo, establecido en el artículo 65 de la mentada ley, establece que de pleno derecho se tendrá por rechazada la petición cuando la solicitud de los administrados verse respecto a cuestiones que importen gasto del patrimonio fiscal; cuando la administración actué de oficio, es decir, esta haya iniciado un procedimiento administrativo; cuando deba pronunciarse sobre impugnaciones o revisiones de actos administrativos o cuando la administración esté resolviendo una petición conforme al N°14 del artículo 19 de la Carta Magna. Por tanto, las hipótesis de silencio negativo, aunque son excepciones en teoría, dada su magnitud en extensión de situaciones fácticas, se transforman en la regla general.

Por otro lado, no debemos olvidar que en cuanto al silencio positivo, este no opera de pleno derecho, sino que es una situación residual, una vez que la administración es requerida y se habiéndose transcurrido un plazo recién el legislador estableció un silencio a favor del administrado, y siempre teniendo presente las excepciones del silencio negativo. Por esto, se dice que la naturaleza jurídica del silencio administrativo en Chile es de carácter negativa general.

#### **1. problemáticas actuales ante la ineficiencia del sistema:**

En los últimos años, ante la preocupación por los excesivos plazos de tramitación de proyectos de inversión y sus efectos económicos, ha cobrado fuerza la idea de reformar este régimen. Ante este escenario, nace el Proyecto de Ley Marco de Autorizaciones Sectoriales (Boletín N°16.566-03) que propone un giro en la institucionalidad del silencio administrativo, al establecer un régimen mixto de silencios administrativos, ampliando considerablemente los supuestos de silencio positivo con el objeto de promover la

productividad, crecimiento e inversión según menciona el propio proyecto del ejecutivo, mediante trámites más simples y plazos ciertos.

## 2. Clases de silencio administrativo:

La doctrina jurídica señala que existen dos tipos de silencio administrativo. Por un lado, el silencio positivo o estimatorio; y el silencio negativo o desestimatorio.

- a) El **silencio positivo** supone que, al vencer el plazo sin decisión, se produce un acto administrativo tácito de contenido favorable al solicitante —es decir, su petición se entiende aprobada—. Este efecto se funda en la **confianza legítima** del ciudadano y en la presunción de que la Administración, al no oponerse en plazo, conforma tácitamente con la solicitud.
- b) El **silencio negativo** implica que la solicitud se tiene por rechazada fictamente, habilitando al interesado a impugnar esa denegación presunta. La razón de ser del silencio negativo es la protección de ciertos intereses públicos que hacen preferible exigir una decisión expresa o, en su defecto, un control jurisdiccional antes de reconocer la pretensión del administrado.

En este sentido, el silencio negativo se concibe como una ficción jurídica instrumental: no otorga definitivamente la razón a la Administración, pero permite al ciudadano recurrir la falta de respuesta como si fuera una negativa formal. Es decir, mientras el silencio positivo otorga derechos —aunque sujetos a requisitos y control ulterior—, el negativo solo abre la vía impugnatoria, sin reconocer de fondo la pretensión. Debemos recordar que en Chile, actualmente con la vigencia aún de la Ley N°19.880 el silencio negativo es el que plantea la doctrina, y el silencio positivo no se verifica como tal, ya que establece un cerrojo o sello de seguridad previo, que es la requerir de la administración nuevamente para que esta resuelva dentro de quinto día, y recién después de ese término, se entendería acogida la solicitud, siempre que no contraríe las hipótesis de silencio negativo.

Otra discusión doctrinal, ha sido si el silencio administrativo constituye un acto administrativo o es una mera situación procesal. Esta materia escapa a este informe, ya que el sentido es determinar si existen diferencias entre el actual régimen de silencio administrativo con respecto al nuevo régimen propuesto en el proyecto de ley sobre Autorizaciones Sectoriales. Aunque podemos mencionar que la propia doctrina ha dicho que sí es un acto administrativo tácito, por cumplir los requisitos establecidos en la ley, lo que se refuerza con lo establecido en el propio artículo 66 de la Ley N°19.880, donde señala los efectos del silencio administrativo y dispone que este tendrá los mismos efectos que una resolución administrativa.

## II. Nuevo régimen propuesto:

El proyecto diseña un régimen mixto, diferenciando el efecto del silencio según la naturaleza de la autorización de que se trate. Con esto se pretende ampliar el silencio positivo como regla en aquellos permisos que habilitan la ejecución de proyectos, **manteniendo el silencio**

**negativo para materias que suponen mayor discrecionalidad administrativa o riesgo para el interés público.**

Esta distinción funcional busca equilibrar dos objetivos: por un lado, (a) agilizar la obtención de permisos relevantes para la inversión y el desarrollo productivo (garantizando que la burocracia tardía no paralice proyectos); y por otro, (b) resguardar ámbitos sensibles donde un otorgamiento tácito podría ser perjudicial o inconstitucional.

**1. Principales aspectos del nuevo estatuto de silencio administrativo, introducido por el proyecto de ley sobre Autorizaciones sectoriales:**

**a) Activación automática del silencio:**

A diferencia del procedimiento actual que exige la denuncia del interesado, el proyecto dispone que transcurrido el plazo sin resolverse la solicitud, el interesado quedará legitimado para hacer valer el silencio administrativo de pleno derecho. Ya no se requerirá interponer un reclamo previo ante la misma autoridad; bastará con que el plazo expire sin respuesta para que nazca la posibilidad de ejercer el derecho al silencio. La constatación de este silencio se realizará a través de un certificado electrónico emitido a requerimiento del solicitante, de forma automática y sin más trámite, por un sistema unificado denominado **Sistema de Información Unificado de Permisos Sectoriales** o **SUPER**. En otras palabras, el propio sistema informático, una vez verificado que el plazo máximo ha vencido, generará el certificado de silencio en favor del administrado que lo solicite, sin que intervenga discrecionalmente la autoridad rezagada.

**b) Distribución de efectos positivo o negativo según el tipo de permiso solicitado:**

Para ello, el proyecto de ley establece seis categorías de autorizaciones sectoriales, y respecto de cada categoría, dispone un efecto de silencio administrativo con carácter general, ya no dependiendo de una ley sectorial que lo resuelva, lo que unificaría claramente el sistema de silencio administrativo. Las autorizaciones sectoriales y su correspondencia con cada categoría propuesta por la nueva ley serán alimentadas por los propios organismos públicos a consulta del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, quien deberá remitir la propuesta de tipología y clasificación de permisos dentro de un mes desde publicada la ley a estos organismos.

Las categorías de permisos son:

- (i) **Autorizaciones de proyecto:** aprobación de diseños, permisos de edificación u obras, regirá el silencio **positivo**.
- (ii) **Autorizaciones de funcionamiento:** permisos para operar instalaciones, o iniciar actividades reguladas, regirá el silencio **positivo**.
- (iii) **Autorizaciones sanitarias y análogas señaladas en el literal f) del artículo 7** del proyecto: regirá el silencio **positivo**.

- (iv) **Autorizaciones de administración o disposición:** permitan administrar, explotar o enajenar bienes públicos, recursos naturales o concesiones, regirá el silencio **negativo**.
  - (v) **Autorizaciones de localización:** vinculadas al uso del suelo y emplazamiento de actividades en el territorio, regirá el silencio **negativo**.
  - (vi) **Autorizaciones de carácter profesional o de servicio:** habilitaciones para personas o entidades que prestan servicios regulados, el silencio será **negativo**.
- 3. Régimen transitorio mientras se implementa la nueva ley de autorizaciones sectoriales:**

El proyecto reconoce que la implantación plena del nuevo sistema (sobre todo la plataforma digital SUPER) puede tomar tiempo. Por ello, contempla normas transitorias mientras el sistema unificado no esté operativo, como por ejemplo, la certificación del silencio se seguirá haciendo conforme al procedimiento de la Ley N°19.880. Es decir, inicialmente el interesado podría tener que pedir el certificado ante el órgano competente, tal como hoy.

Además, la Ley Marco de Autorizaciones Sectoriales será especial y prevalente para los permisos regidos por ella, quedando la Ley N°19.880 como ley supletoria solo en lo no previsto por la ley marco, así lo establece el proyecto de ley en su artículo 116. En particular, el artículo 64 de la Ley 19.880 (silencio positivo general) no se aplicará a los procedimientos sectoriales cubiertos por la nueva ley, dado que éstos tendrán su propio régimen de silencio. En consecuencia, de promulgarse el proyecto, el tradicional mecanismo de denuncia y espera de 5 días de la Ley 19.880 quedará prácticamente neutralizado en el ámbito de las autorizaciones sectoriales, trasladándose el peso normativo al artículo 24 de la nueva ley.

#### **4. Derecho comparado:**

En España, rige el silencio positivo como regla general, esto está establecido en la Ley N°39 de 2015, en el artículo 24. En Francia con la *reforma Loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens*, se estableció el principio de silencio administrativo positivo como aceptación, y opera de oficio al igual que en España. Por otro lado, en Italia, el silencio positivo rige solo a ciertos sectores como urbanístico y comercio, y tiene excepciones que son supuestos de interés público.

En general, se aprecia que en el derecho administrativo europeo impera más el silencio positivo como regla general, y en Latinoamérica es lo contrario, donde rige el silencio negativo como regla general. Ejemplo de esto es la Ley N°19.549 artículo 10 de Argentina, donde se establece en silencio negativo general.

### **III. Conclusiones:**

Ante esto, podemos decir que el riesgo de la inactividad del Estado será soportado por la propia Administración, en cuanto a la nueva institucionalidad de silencio administrativo positivo. Con esto, se beneficiará al administrado solicitante de una autorización sectorial, y

permitirá dinamizar la economía, algo que se ha venido ralentizando con la excesiva burocracia.

Sin embargo, esto debe entenderse desde el punto de vista de que no se está estableciendo un silencio administrativo positivo abierto, que involucre a todas las peticiones de los administrados. Tal cosa provocaría el efecto contrario al buscado por el proyecto de ley, esto es, certeza jurídica, ya que podría generar una merma en el erario fiscal, o en la propiedad pública. Tampoco el nuevo silencio positivo regirá para todas las peticiones de los administrados para con la Administración, ya que la nueva Ley Marco de Autorizaciones Sectoriales solo regirá para las materias que ella regulará. Para todo lo demás, seguirá rigiendo la Ley N°19.880 con su sistema de silencio negativo general.

Por tanto, desde el punto de vista de la nueva institucionalidad de autorizaciones sectoriales, los administrados seguirán soportando la carga pública del silencio negativo en algunas autorizaciones sectoriales, y en otras, será la Administración quien lo hará. Finalmente, este régimen viene a modernizar la actual institucionalidad del silencio administrativo, que, aunque nueva en cuanto a su establecimiento –año 2003– es antigua en cuanto a sus fundamentos, ya que en otros países ya se ha legislado en esta materia, estableciendo un régimen de silencio administrativo mixto como el que tendremos nosotros en Chile.

# Proyecto de ley boletín N°16971-17 que reconoce la calidad de víctimas de violaciones a los derechos humanos a las personas que indica

## I. Idea matriz general del proyecto

La idea matriz de este proyecto de ley consiste en reconocer formalmente la calidad de víctimas de violaciones a los derechos humanos a los exsoldados conscriptos que realizaron su servicio militar obligatorio durante la dictadura cívico-militar en Chile, específicamente entre el 11 de septiembre de 1973 y el 11 de marzo de 1990. Esta propuesta busca subsanar una omisión histórica de reconocimiento y reparación hacia un grupo que ha sido sistemáticamente invisibilizado en los procesos institucionales de verdad y justicia, pese a haber sufrido hechos constitutivos de tortura, tratos crueles e inhumanos por parte de agentes del Estado.

En este sentido, el proyecto se erige como una respuesta a décadas de postergación institucional. A pesar de la existencia de comisiones como Rettig y Valech, y de una vasta normativa nacional e internacional sobre derechos humanos, los exconscriptos no fueron mayoritariamente incluidos en los procesos de calificación y reparación. Por tanto, la iniciativa pretende dar cumplimiento efectivo a los principios de verdad, justicia, reparación y no repetición, conforme a los compromisos internacionales asumidos por el Estado chileno.

## II. Ejes centrales del proyecto

### 1. Contexto histórico

El proyecto parte del reconocimiento de que desde el retorno a la democracia Chile ha desarrollado múltiples instrumentos para abordar las violaciones a los derechos humanos cometidas durante la dictadura. Sin embargo, se identifica una omisión grave: la exclusión de los exconscriptos de estos procesos de reparación, pese a los múltiples testimonios que documentan los abusos sistemáticos. El texto señala que **más de 390.000 personas realizaron su servicio militar durante la dictadura, muchas de las cuales sufrieron vejámenes o fueron utilizadas en operaciones represivas sin su consentimiento.**

Asimismo, se enfatiza que **desde los años 90 estas personas han impulsado múltiples gestiones ante el Estado** para visibilizar su situación, incluyendo la formación de agrupaciones, peticiones formales y mesas de trabajo. **Un informe de la Subsecretaría de Derechos Humanos de 2018 recogió cerca de 6.000 testimonios que confirman violaciones graves**, lo que da cuenta de una deuda persistente que ni los poderes del Estado ni las comisiones institucionales han subsanado hasta la fecha.

### 2. Características de las violaciones sufridas

El proyecto sistematiza los distintos tipos de violaciones a los derechos humanos sufridas por los exconscriptos, agrupándolas en categorías que incluyen violencia física extrema, torturas como método de entrenamiento, persecución por ideología política y participación forzada en actos represivos. Estos relatos revelan prácticas sistemáticas que trascienden el abuso de poder individual y configuran patrones institucionales de violencia.

Se destaca además que estas prácticas han generado consecuencias físicas y psicológicas persistentes en las víctimas: desde parálisis faciales y disfunciones sexuales hasta enfermedades degenerativas y traumas psicológicos severos. Estas secuelas han limitado gravemente el desarrollo personal, social y económico de los exconscriptos, perpetuando su exclusión e invisibilización. Por ello, el proyecto insiste en la necesidad de una reparación integral, que no solo incluya reconocimiento simbólico, sino también medidas materiales concretas, aunque por razones de constitucionalidad, el proyecto vía moción no las incluye concretamente (establecimiento de indemnizaciones).

### **3. Contenido normativo y su objetivo reparador**

El articulado del proyecto se estructura en torno a tres disposiciones fundamentales. (a) **Primero**, el artículo 1 reconoce la calidad de víctimas a los exconscriptos que hayan sido objeto de torturas o tratos inhumanos, siempre que no hayan sido condenados por crímenes de lesa humanidad. (b) **Segundo**, el artículo 2 consagra el derecho de estas personas a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición. (c) **Tercero**, el artículo 3 establece un procedimiento de acreditación basado en medios idóneos, permitiendo construir un catastro de los afectados.

Esta estructura jurídica busca establecer un reconocimiento estatal, y un marco administrativo para identificar a los afectados y ofrecer herramientas efectivas para ejercer sus derechos. Es decir, se trata de corregir una desigualdad existente entre víctimas civiles de la dictadura militar con respecto de las víctimas que pertenecieron a las F.F.A.A. en calidad de conscriptos.

### **III. Tramitación del proyecto**

El proyecto de ley fue ingresado el **4 de julio del año 2024** en primer trámite constitucional ante el Senado. El proyecto fue presentado vía moción de los senadores: Velásquez; Sepúlveda; Gatica; y Walker. El **16 de abril de 2025** se adhiere al proyecto el senador Chahuán.

El referido proyecto de ley pasó a la **comisión de Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía**.

El **22 de abril de 2025**, se vio en comisión por primera vez el proyecto.

#### **Aspectos considerados:**

Se escuchó a los representantes de la Coordinación de ex conscriptos, señores Raúl Maldonado, Ángel Ulloa y Juan Álvarez, quienes expresaron sus consideraciones sobre la iniciativa.

#### **Acuerdos:**

Convocar para una próxima sesión a los ex titulares de las carteras de Defensa, Interior, Justicia y Derechos Humanos, junto a los Subsecretarios, de los Gobiernos de los expresidentes señora Bachelet y señor Piñera.

Respecto del proyecto en comisión, y revisado los antecedentes hasta hoy 15 de julio de 2025, aún no se fija nueva fecha para continuar con la vista del proyecto, y por tanto, aún no se evacúa informe por esta. Por tanto, aún no se aprueba en general ni en particular.

El ejecutivo no ha participado del proyecto y no ha realizado indicaciones, por tanto, por ahora el proyecto de ley, solo contempla el reconocimiento de una situación de hecho, la declaración de intenciones de reparación sin decir concretamente cuáles serán, y, ordena realizar un catastro de las personas que estén en la causal contemplada en el artículo 1.

#### **IV. Conclusiones**

Este proyecto de ley representa una contribución sustantiva a la agenda de verdad y reparación en Chile, al poner el foco en un grupo históricamente olvidado. El reconocimiento de los exsoldados conscriptos como víctimas de violaciones a los derechos humanos no solo atiende una demanda postergada, sino que también refuerza el compromiso del Estado de reparar todo daño a los integrantes de la comunidad nacional, independiente de su categoría o grupo social en atención a las vejaciones y violaciones de derechos fundamentales ocurridos en dictadura.

Ahora bien, respecto al fondo de la medida, es decir, la pertinencia de una indemnización concreta a este grupo social (exconscriptos) más allá del reconocimiento, establecimiento del principio de reparación y el catastro de los mismos, es algo que deberá discutirse en cuanto a la temporalidad de la indemnización.

Surge la interrogante: ¿se puede equiparar el estatuto indemnizatorio de las víctimas civiles objeto de violaciones de derechos humanos al de víctimas castrenses? Esta interrogante queda abierta, ya que para tener una respuesta clara y responsable de cara a la ciudadanía, y al propio erario fiscal, se debe primeramente discutir el contenido del informe al cual se arribó por la mesa de trabajo sobre la situación de exsoldados conscriptos durante el periodo 1973-1990, emanado de la Subsecretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos el año 2018.

Lo cierto, es que hasta ahora, el ejecutivo no ha presentado indicaciones al proyecto presentado vía moción de los senadores, y tampoco los comités del senado han determinado que se discuta en comisión.

## V. Anexos

### Tramitación

X

Si esta desde un dispositivo móvil, deslice para ver toda la información

Sesión/Leg.	Fecha	Subetapa	Etapas	Ver Documentos
34 / 372	09/07/2024	Ingreso de proyecto	Primer trámite constitucional / Senado	<a href="#">Mensaje/Moción</a>
	09/07/2024	Cuenta de proyecto - Pasa a Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía	Primer trámite constitucional / Senado	
	16/04/2025	El Honorable Senador señor Chahuán adhiere al proyecto de ley.	Primer trámite constitucional / Senado	

Cierre esta ventana para ver toda la información del boletín

[Excel](#) [PDF](#) [Imprimir](#) [Cerrar](#)

# **Informe proyecto de ley BOLETÍN N°16.493-07 que modifica diversos cuerpos legales para simplificar la declaración de muerte presunta en casos de desaparición de naves o aeronaves**

## **I. Idea matriz general del proyecto**

Este proyecto de ley tiene por objeto agilizar y simplificar la tramitación de la muerte presunta en situaciones en que personas desaparecen a bordo de naves o aeronaves, con especial énfasis en los casos de trabajadores de la pesca artesanal. La iniciativa busca reducir los plazos y flexibilizar los procedimientos judiciales actualmente exigidos para declarar legalmente la muerte de estas personas, al constatarse que la normativa vigente no responde adecuadamente a la realidad de riesgo que enfrentan estas comunidades.

La moción se fundamenta desde una perspectiva cultural, antropológica y jurídica, reconociendo el dolor de las familias y comunidades que no pueden cerrar adecuadamente sus duelos ante la ausencia de cuerpos. Se destaca la importancia de los rituales funerarios simbólicos y la consagración de estos como patrimonio inmaterial, tomando como referencia la experiencia de **Caleta Tumbes** y los **cementerios simbólicos** reconocidos por el Estado chileno.

## **II. Principales ejes**

### **1. Modificación del Código Civil:**

Se propone reducir los plazos legales exigidos en los artículos 81 y 96 del Código Civil para declarar la muerte presunta. En particular, el proyecto propone **reducir de tres a una citación única y conjunta** para las **personas desaparecidas en una misma nave o aeronave (como medio de prueba)**, y se **reduce de 60 a 30 días** el tiempo para **publicar el extracto** de la resolución judicial en el diario oficial.

### **2. Reforma de la Ley de Navegación:**

Se modifica el artículo 128 del Decreto Ley 2222 (párrafo 3° sobre **accidentes marítimos**) para reducir de **cuatro meses a cuarenta y cinco días** el tiempo necesario para **presumir perdida una nave o aeronave desaparecida**, generando así un fundamento normativo más expedito para iniciar la tramitación de la muerte presunta.

### **3. Fundamentación cultural y patrimonial:**

El proyecto no se limita solo a fundamentarse con aspectos jurídicos, sino que incorpora una visión antropológica del duelo según se describe. El proyecto en su fundamentación menciona los rituales mortuorios como expresión colectiva de memoria frente a la

desaparición, especialmente en comunidades pesqueras, alineándose con la Convención de la UNESCO sobre Patrimonio Cultural Inmaterial.

### III. Tramitación del proyecto

El proyecto de ley ingresó vía moción de los senadores Allende, Núñez, Ordenes, Pascual y Saavedra el **20 de diciembre de 2023** al senado en **primer trámite constitucional**.

El proyecto una vez ingresado, pasó a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento. Posteriormente, la sala acordó que el proyecto sea conocido por las comisiones de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, en conjunto con la comisión de Mujer y Equidad de Género.

### IV. Conclusiones

El proyecto busca equilibrar los requisitos formales del derecho con la urgencia emocional y práctica de las familias que enfrentan desapariciones de sus familiares en el mar o en vuelos. En este sentido, la reducción de plazos y flexibilización de procedimientos contribuiría a evitar demoras excesivas en la obtención de certificados de defunción, con impactos positivos en materias previsionales, sucesorias y de duelo social.

Además, se trata de una iniciativa que incorpora en su fundamentación la dimensión simbólica y cultural del derecho, entendiendo que los rituales funerarios, aunque simbólicos, cumplen una función reparadora clave en comunidades expuestas a pérdidas frecuentes. Este proyecto, viene a ser una herramienta de alivio y reconocimiento del sufrimiento de las familias de pescadores artesanales (y aeronáuticos, aunque el proyecto versa respecto a los pescadores principalmente).

### V. Anexos

#### Tramitación

Si esta desde un dispositivo móvil, deslice para ver toda la información

SesiónLeg.	Fecha	Subetapa	Etapas	Ver Documentos
89 / 371	20/12/2023	Ingreso de proyecto .	Primer trámite constitucional / Senado	Mensaje/Moción
	02/01/2024	Cuenta de proyecto . Pasa a Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento	Primer trámite constitucional / Senado	
92 / 371	09/01/2024	La Sala acuerda que el proyecto de ley sea analizado por las Comisiones de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento y de la Mujer y Equidad de Género, unidas.	Primer trámite constitucional / Senado	

Cierre esta ventana para ver toda la información del boletín

Excel PDF Imprimir Cerrar

## **Informe minuta proyecto de ley Boletín N°15.862-21 que Introduce diversas modificaciones en la ley N°20.249, que crea el espacio costero de los pueblos originarios, con el objeto de perfeccionar su implementación**

### **I. Idea matriz del proyecto**

La moción parlamentaria que da origen al proyecto tiene como núcleo central el perfeccionamiento de la Ley N.º 20.249, conocida como “**Ley Lafkenche**”, que establece los **Espacios Costeros Marinos de los Pueblos Originarios (ECMPO)**. Esta ley fue un hito en el reconocimiento institucional del derecho consuetudinario indígena sobre el borde costero en Chile. Sin embargo, después de más de 15 años de vigencia, su implementación ha evidenciado tensiones normativas, vacíos procedimentales y efectos prácticos que justifican una revisión legislativa.

La idea matriz consiste en **armonizar el derecho consuetudinario indígena con otros intereses públicos y privados legítimos que también concurren sobre el litoral costero**. Sus objetivos son la (a) **agilización de procedimientos**; (b) la **reducción del efecto suspensivo** de las solicitudes ECMPO; (c) la **mejora de la representatividad comunitaria** en los procesos; (d) y la incorporación expresa de **actores como la pesca artesanal**. El proyecto se plantea, en ese sentido, como un esfuerzo equilibrado entre el resguardo de derechos culturales y el principio de desarrollo armónico del territorio.

### **II. Ejes centrales del proyecto MOCIÓN**

#### **1. Compatibilización de usos del borde costero:**

Uno de los elementos más relevantes del proyecto es su **intento por superar la visión excluyente que, en la práctica, se ha generado respecto a los ECMPO**. Si bien la ley original reconocía derechos históricos sobre el litoral a las comunidades indígenas, su aplicación ha llevado, en muchos casos, a bloqueos absolutos del uso del espacio por parte de otras actividades lícitas, como la pesca artesanal o las concesiones marítimas.

Además, se refuerza la noción de desarrollo integral y armónico, incorporando referencias explícitas a la Política Nacional de Uso del Borde Costero. Esto permite vincular los ECMPO a políticas públicas de ordenamiento territorial, incorporando criterios técnicos y ambientales en la toma de decisiones.

#### **2. Fortalecimiento de la representación comunitaria**

Otro eje estructural del proyecto es la acreditación efectiva de la representación indígena. El **artículo 7° de la ley se modifica** para exigir que las comunidades **solicitantes presenten documentación que acredite su representación legítima, con quórumos claros y verificables**. Esta modificación responde a casos denunciados ante la Comisión, en que miembros individuales han presentado solicitudes sin conocimiento o consentimiento de la comunidad.

Esto busca resguardar la legitimidad del procedimiento, asegurar la participación real de las comunidades y evitar prácticas de captura organizacional, en que ciertas personas instrumentalizan la ley con fines personales o económicos. En este contexto, se entrega al reglamento la tarea de definir los estándares de representatividad exigibles, lo que permite adaptabilidad normativa, sin perder certeza jurídica.

### **3. Limitación al efecto suspensivo de las solicitudes**

Una de las críticas más transversales a la ley vigente ha sido el **efecto suspensivo automático y prolongado que genera una solicitud ECMPO**. Este efecto ha sido utilizado, en algunos casos, como herramienta para bloquear proyectos, demorar concesiones o negociar ventajas económicas. **En la moción original se establece que este efecto no puede durar más de dos años desde la presentación de la solicitud.**

Además, se señala que no podrá operar sobre solicitudes de renovación de áreas de manejo de recursos bentónicos (organismos que viven en el fondo de ecosistemas acuáticos), protegiendo así los derechos ya constituidos de organizaciones de pescadores artesanales. Esta limitación introduce un **principio de proporcionalidad y razonabilidad** que hasta ahora estaba ausente en el sistema.

### **4. Exclusión de caletas y caladeros de pesca**

Otro cambio significativo es la **exclusión de pleno derecho de las caletas y caladeros de pesca del ámbito de aplicación de los ECMPO**. Esta disposición responde a la necesidad de proteger los espacios operativos de la pesca artesanal, actividad también tradicional y fundamental para muchas comunidades costeras indígenas y no indígenas.

### **5. Mejora del plan de administración**

Finalmente, el proyecto establece que el plan de administración deberá presentarse junto con la solicitud y deberá contemplar no solo los usos por parte de la comunidad indígena, sino también aquellos que podrán ser desarrollados por terceros, incluyendo la pesca artesanal. Esto obliga a una planificación integrada del espacio y evita que el ECMPO sea tratado como un “territorio cerrado”.

### **III. Ejes centrales proyecto mejorado con indicaciones y aprobado por la comisión**

#### **1. Compatibilización del uso del borde costero:**

El proyecto refuerza la necesidad de armonizar el uso consuetudinario indígena con otras actividades legítimas en el litoral, mediante dos mecanismos clave:

En el artículo 1º, letra a) se incorpora una cláusula que obliga a procurar la compatibilización de todos los usos del borde costero, en coherencia con la Política Nacional de Uso del Borde Costero, asegurando un desarrollo “armónico, integral y equilibrado”.

En el artículo 3º, letra b) se establece expresamente que la destinación de un ECMPO no impide otros usos autorizados por las normas vigentes, evitando interpretaciones excluyentes o bloqueantes.

Con esto, el proyecto busca un modelo de coexistencia entre pueblos originarios, pescadores artesanales, acuicultores y otros actores costeros, evitando apropiaciones de facto del espacio marítimo por una sola parte.

#### **2. Principios de eficiencia y buena fe procedimental:**

Se introduce, en el artículo 1º, letra b), un nuevo inciso que obliga a que el procedimiento establecido en la ley observe los **principios de buena fe, eficiencia, eficacia y celeridad**. Esto apunta a garantizar que tanto las comunidades como el Estado actúen con diligencia, evitando demoras innecesarias y litigios prolongados.

Este principio se refuerza con otras modificaciones que agilizan procedimientos, por ejemplo, en los artículos 10 y 11 (ver más abajo), donde se establecen plazos máximos y consecuencias claras para la falta de resolución o la reiteración de solicitudes.

#### **3. Limitación a solicitudes múltiples:**

Una innovación sustantiva aparece en el **artículo 5º, nuevo inciso final**, donde se dispone que **las personas, comunidades o asociaciones solo podrán participar en una solicitud**. Si participan en más de una, solo se considerará válida la primera.

Esta disposición apunta a **evitar la concentración de solicitudes** por parte de actores estratégicos o con fines especulativos, y asegura que el régimen de ECMPO **mantenga su vocación de destinación colectiva y territorialmente limitada**, conforme al uso consuetudinario demostrado.

#### **4. Acreditación efectiva de representación indígena:**

El proyecto establece en el **artículo 7º** que la solicitud deberá **acreditar la efectiva representación** del grupo indígena, siendo los quórum determinados reglamentariamente. Esto busca resolver situaciones donde una persona u organización actúa en nombre de una comunidad sin mandato claro, generando tensiones internas o impugnaciones externas.

Además, esta regla se articula con otras exigencias documentales, como los planes de administración (art. 11), que deben ser presentados junto con la solicitud y contemplar participación efectiva.

#### **5. Inclusión de la pesca artesanal como actor relevante:**

Uno de los aspectos innovadores del articulado es el **reconocimiento formal de los pescadores artesanales como parte interesada en el proceso**. Así:

En el **artículo 8º**, se agrega a las “*organizaciones de pescadores artesanales legalmente inscritas en el Registro Artesanal*” como sujetos de consulta, junto a las comunidades indígenas.

En el **artículo 11**, se establece que el **plan de manejo debe considerar siempre la actividad de los pescadores artesanales** inscritos en la región, y que el proceso participativo se regirá por el reglamento.

Esto permite reconocer que existe una superposición material y cultural entre comunidades indígenas y organizaciones pesqueras, muchas veces conformadas por los mismos individuos.

#### **6. Reducción y control del efecto suspensivo:**

En el **artículo 10** se establecen **nuevas reglas sobre el efecto suspensivo** de las solicitudes ECMPO:

Solo se activará **una vez emitido el informe de CONADI** o resuelto el recurso de reclamación.

Se fija un **límite máximo de dos años** de duración de la suspensión.

Se excluye expresamente la aplicación del efecto suspensivo a las **solicitudes de renovación de áreas de manejo y explotación de recursos bentónicos e hidrobiológicos**.

Estos cambios buscan evitar que la sola presentación de una solicitud se convierta en una herramienta de paralización automática, como ha sucedido en muchos casos, afectando la planificación estatal y las actividades económicas tradicionales.

### **7. Rechazo y reiteración de solicitudes:**

En el mismo **artículo 10**, se introducen dos disposiciones para evitar el abuso en la reiteración de solicitudes:

Si una solicitud es rechazada, **la misma comunidad (o cualquier otra) no podrá presentar una solicitud sobre el mismo sector en el plazo de tres años**.

Se elimina una regla previa que permitía a comunidades presentar solicitudes superpuestas dentro de los tres meses, lo que generaba **incertidumbre jurídica** y uso estratégico de los plazos.

Esto contribuye a poner fin **al eterno retorno de solicitudes rechazadas**, que impide liberar áreas para otros usos o para solicitudes más legítimas.

### **8. Reformulación del plan de administración:**

Finalmente, en el **artículo 11** se transforma sustantivamente la lógica del plan de administración. Ahora:

**Debe presentarse junto con la solicitud**, y no hasta un año después de la destinación.

Debe incluir **los usos por terceros**, especialmente la pesca artesanal.

Se exige que el plan contemple **procesos participativos conforme al reglamento**, incorporando a todos los actores relevantes.

Esto implica una mayor exigencia técnica y participativa desde el inicio del proceso, mejorando la transparencia y la gobernanza del ECMPO.

En conjunto, este articulado representa una propuesta comprehensiva y equilibrada, que busca preservar el espíritu de la Ley Lafkenche —el reconocimiento de derechos ancestrales sobre el borde costero— al tiempo que corrige distorsiones, conflictos y vacíos procedimentales surgidos durante su aplicación. La incorporación de principios de eficiencia, reglas de compatibilidad de usos, límites al efecto suspensivo y participación de pescadores artesanales apunta a una nueva etapa de gobernanza costera inclusiva y sostenible.

#### **IV. Estado de tramitación**

El proyecto de ley ingresado vía moción se encuentra actualmente en **primer trámite constitucional en el Senado**. El proyecto ingresó a la **Comisión de Intereses Marítimos, Pesca y Acuicultura**, al que se le realizaron indicaciones. El **informe** de la respectiva comisión fue evacuado con fecha 7 de mayo de 2025. Aún no se aprueba en general en sala.

#### **V. Conclusiones**

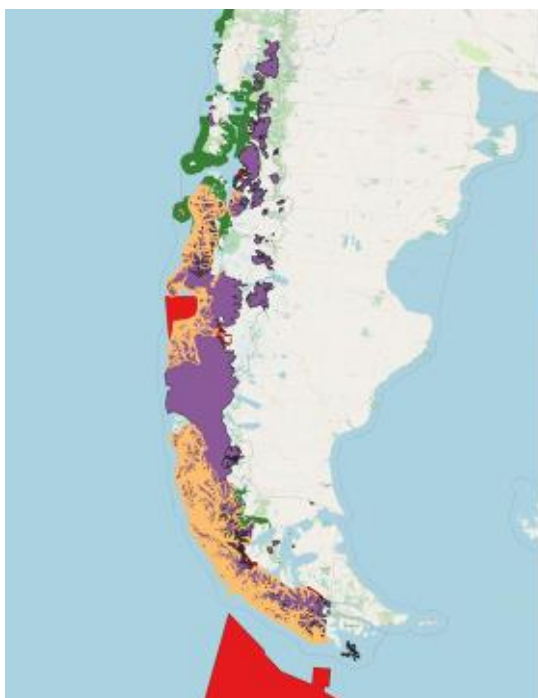
El proyecto de ley contenido en el Boletín N°15.862-21 representa un esfuerzo por conciliar los espacios costeros entre los distintos actores, principalmente intentando cuidar los derechos ancestrales de los pueblos indígenas, así como de los demás operadores e interesados, sean públicos o privados. A más de 15 años de la promulgación de la Ley N°20.249 —la conocida Ley Lafkenche— la experiencia acumulada ha puesto en evidencia tensiones y conflictos de interpretación y deficiencias procedimentales que hoy exigen una modernización del marco jurídico vigente.

El proyecto avanza en un diseño institucional más equilibrado e inclusivo, que permite resguardar los derechos ancestrales de los pueblos originarios sobre el borde costero, sin desconocer la realidad plural de los usos actuales y la legítima expectativa de otros actores como los pescadores artesanales, las instituciones públicas, los servicios del Estado y quienes desarrollan actividades productivas en el litoral. **La clave del perfeccionamiento propuesto reside en transitar desde un modelo potencialmente excluyente hacia uno de gobernanza costera compartida**, basado en la compatibilidad, la representación efectiva, la transparencia y la eficiencia.

El establecimiento de límites a la reiteración de solicitudes, el control al efecto suspensivo, la exigencia de planes de administración desde el inicio, la

incorporación de actores como las organizaciones pesqueras y la vinculación con políticas nacionales como la del uso del borde costero, conforman un conjunto articulado de reformas que no sólo buscan agilizar los procedimientos, sino también fortalecer la confianza pública en el sistema. En definitiva, este proyecto no desnaturaliza la **Ley Lafkenche**, sino que la **consolida como un instrumento legítimo de reconocimiento y gestión territorial indígena, adaptándola a un contexto más complejo, participativo y jurídicamente exigente.**

## VI. Anexos



- Áreas Marinas Protegidas.
- Reservas y Parques que abarcan o incluyen zonas marinas.
- Otros: Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del estado (SNASPE) - Terrestre.
- ECMPO (Ley Lafkenche).



---

<sup>1</sup> Extraído de informe de Comisión de Intereses Marítimos, Pesca y Acuicultura.

Presentación CONADI ante la comisión:

### **Nudos críticos en la implementación de la Ley**

1. Demora en la tramitación y efecto suspensivo sobre otras solicitudes de afectación en trámite.
2. Tiempos de tramitación excesivo.
3. Relación del ECMPO con usos y derechos adquiridos de terceros: pescadores artesanales, armadores, buzos y recolectores de orilla.
4. Funcionamiento y atribuciones de la CRUBC.
5. Desconocimiento e interpretaciones erradas de la Ley.



2

---

<sup>2</sup> Presentación de CONADI ante la comisión, imagen obtenida desde informe de la comisión.

# **Proyecto de ley Sobre reactivación del turismo y de fomento a la industria audiovisual Boletín N°16.817-05: TEXTO FINAL COMISIÓN DE ECONOMÍA a 30 de junio de 2025**

## **I. Idea matriz**

El proyecto de ley tiene como **idea matriz impulsar la reactivación económica a través del turismo receptivo y la industria audiovisual internacional, estableciendo un conjunto de incentivos tributarios y mecanismos administrativos que promuevan la llegada de turistas extranjeros y la producción de obras audiovisuales en territorio nacional**. La lógica subyacente es que la atracción de visitantes y capitales foráneos genera un efecto multiplicador sobre la economía local, especialmente en sectores como el comercio, la hotelería, los servicios culturales y los emprendimientos regionales.

En este sentido, se busca posicionar a Chile como un destino competitivo a nivel internacional, no solo por sus atractivos naturales y culturales, sino también por ofrecer un marco normativo favorable, que facilite y abarate la experiencia del turista extranjero, del productor audiovisual o del organizador de congresos internacionales. La iniciativa articula así turismo, cultura y economía, dentro de una estrategia integral de posicionamiento país.

## **II. Objeto del proyecto**

El proyecto tiene por objeto **establecer un régimen normativo especial que promueva el turismo extranjero, incentive la inversión audiovisual internacional, y facilite la organización de eventos internacionales en Chile**, todo ello mediante beneficios tributarios concretos, simplificación administrativa y creación de fondos públicos orientados a la promoción turística.

Entre los instrumentos principales destacan: **la devolución del IVA -impuesto al valor agregado- a turistas extranjeros, la creación de una tasa de turismo del 1,25%, el reconocimiento de servicios audiovisuales como exportación, y la habilitación de un fondo estatal de promoción turística internacional**. Además, se incorporan medidas específicas para fortalecer el “turismo de reuniones” (congresos y seminarios internacionales) como segmento estratégico.

## **III. Principales ejes del proyecto:**

### **1. Devolución del IVA a turistas extranjeros:**

Uno de los pilares del proyecto es el establecimiento de un sistema especial que permite a **turistas sin domicilio ni residencia en Chile** solicitar la **devolución** del impuesto al valor agregado (**IVA**) por la adquisición de **bienes corporales muebles** durante su estadía. Esta devolución solo procede respecto de bienes destinados al consumo o uso personal fuera del país, y que sean llevados consigo en su equipaje al momento de abandonar el territorio nacional. El equipaje debe ser transportado en el mismo medio en que viaja el turista. El mecanismo establece una serie de requisitos documentales (boletas, pasaporte, pasajes) y

administrativos para acceder al beneficio, y el proceso podrá realizarse tanto en pasos fronterizos como por medios electrónicos.

Este eje apunta a estimular el turismo receptivo mediante un incentivo directo al consumo interno. La **devolución se encuentra sujeta a topes**: el monto mínimo de compra para acceder al beneficio es de 0,5 UF sin considerar IVA, y el tope máximo de devolución asciende a 15 UF por persona. Esta medida busca equiparar a Chile con prácticas internacionales similares adoptadas por países que compiten en el mercado turístico global, posicionando al país como un destino más atractivo para viajeros internacionales. La operatividad del sistema estará regulada por un **reglamento del Ministerio de Hacienda**, lo que permite adaptar su aplicación según cambios tecnológicos o necesidades logísticas.

## **2. Creación de la tasa de turismo:**

El proyecto establece un nuevo gravamen denominado **tasa de turismo del 1,25%**, que se aplicará sobre el valor neto (sin IVA) de los servicios de alojamiento contratados por personas sin domicilio ni residencia en Chile. Esta tasa recae sobre tarifas de hoteles, residenciales, hosterías, cabañas y cualquier otro establecimiento que preste servicios de hospedaje en el país. La **responsabilidad de recargar, retener y enterar este impuesto recae en el establecimiento de alojamiento**, el cual debe identificarlo separadamente en el documento tributario correspondiente.

Una innovación importante es que, cuando el pago del hospedaje se realiza por medio de plataformas digitales intermediarias (como Airbnb u otras), será el operador de la plataforma quien deberá cumplir con las obligaciones tributarias relativas a la tasa. En estos casos, el establecimiento seguirá siendo solidariamente responsable, lo que introduce una corresponsabilidad que fortalece el cumplimiento. Las plataformas digitales deberán informar anualmente al SII sobre las operaciones realizadas en Chile. Además, se establece que el Servicio de Impuestos Internos será el encargado de interpretar y fiscalizar el impuesto, incluyendo la aplicación de sanciones conforme al Código Tributario, lo que refuerza el control tributario sobre un segmento relevante del mercado turístico informal.

## **3. Incentivos tributarios para la industria audiovisual extranjera:**

El **texto final del proyecto incorpora un título completo dedicado a establecer un régimen tributario especial para productores audiovisuales extranjeros que decidan realizar proyectos en Chile**. En concreto, estos productores podrán solicitar la devolución del IVA que se les haya recargado por la adquisición de bienes o servicios utilizados en la producción, rodaje o postproducción de obras audiovisuales. Adicionalmente, se establece que los servicios prestados por empresas nacionales a estos productores —siempre que estén debidamente inscritos en un registro— serán considerados servicios de exportación, por lo que estarán exentos de IVA, sin necesidad de calificación previa por parte de Aduanas.

Este régimen busca atraer inversión extranjera en el sector audiovisual, generando empleo local, transferencia tecnológica y visibilidad internacional del territorio chileno. Para acceder a los beneficios, los **proyectos deben acreditar un gasto mínimo de USD 25.000** en Chile y no podrán estar destinados exclusivamente a ser exhibidos dentro del país. Se exige **inscripción previa** en un **Registro de Prestadores Audiovisuales** administrado por el **SII**, cuya tramitación opera por **silencio administrativo positivo si no se resuelve en 60 días**. La **devolución del IVA solicitada por los productores será resuelta en un plazo de 30 días hábiles**, y también se aplica el silencio positivo si el Servicio no emite pronunciamiento. Esto da certeza y agilidad a la inversión.

#### **4. Fomento al turismo de reuniones (congresos y seminarios):**

Una de las adiciones más relevantes del **texto final** es la incorporación de un nuevo régimen de beneficios tributarios para el denominado **turismo de reuniones**, esto es, la organización de **congresos y seminarios internacionales en territorio nacional**. Se establece que personas jurídicas, con o sin fines de lucro, organizadoras de estos eventos, podrán solicitar la devolución del IVA por los bienes y servicios adquiridos para su realización, siempre que no hayan sido financiados con recursos públicos. Para acceder al beneficio, el evento debe tener al menos **100 participantes**, y un mínimo del **60% debe ser extranjero**, además de contar con una certificación previa de **SERNATUR** que acredite su **naturaleza internacional**.

La norma identifica con **precisión los gastos que califican para devolución** (montaje de salones, arriendo de equipos, material promocional, alimentación en recinto, entre otros) y los que se excluyen expresamente (regalos, bebidas alcohólicas, inmuebles, entre otros). También regula el rol de los organizadores profesionales de congresos, quienes podrán acceder a un beneficio adicional: que sus servicios se consideren exportación, siempre que estén inscritos en un registro administrado por **SERNATUR**. Este eje busca insertar a Chile en el competitivo mercado internacional de eventos académicos, científicos y corporativos, un sector que genera divisas y moviliza múltiples sectores económicos locales.

#### **5. Fondo de Promoción Turística Internacional:**

El proyecto crea un **Fondo de Promoción Turística Internacional**, cuyo objeto es financiar acciones para promover a Chile como destino turístico en el extranjero. Este fondo será administrado por el **Ministerio de Economía**, con ejecución a cargo de **SERNATUR**, y se financiará mediante recursos contemplados en la Ley de Presupuestos, activos del Tesoro Público y otros aportes legales. Las acciones de promoción financiadas con este fondo deberán contemplar la difusión de cada macrozona del país y sus regiones, buscando un enfoque territorialmente equilibrado.

Este mecanismo institucionaliza una política pública de promoción internacional con recursos estables, aunque el proyecto establece límites a su uso: por ejemplo, se prohíbe expresamente destinar fondos para viajes o viáticos de representantes del sector privado que integren las comisiones o comités del Fondo. Además, el Ministerio deberá rendir cuenta anualmente al Congreso mediante un informe de gestión e impacto, el cual debe ser remitido

a la Dirección de Presupuestos. Esta medida incorpora una dimensión de transparencia y evaluación que es clave para la legitimidad del gasto público y la eficiencia de la política turística.

#### **6. Fiscalización y transparencia institucional:**

Finalmente, el proyecto regula aspectos de **fiscalización y sanciones**, especialmente enfocados en el control de la informalidad en el sector turístico. Se **asigna a las municipalidades la responsabilidad de fiscalizar que los establecimientos de hospedaje cuenten con patente comercial vigente**, y se permite que cualquier persona denuncie incumplimientos. Los infractores podrán ser sancionados con multas de 1 a 5 UTM mensuales por cada mes de operación irregular, generando un incentivo claro para formalizar la actividad.

Además, se establece un sistema de rendición de cuentas institucional al Congreso Nacional, mediante la obligación del Ministerio de Hacienda y la Subsecretaría de Turismo de informar anualmente sobre el estado y resultados de los beneficios tributarios establecidos en los títulos III y IV (audiovisual y congresos), de la recaudación por la tasa de turismo, y del funcionamiento del Fondo de Promoción. Este control cruzado entre Ejecutivo y Parlamento garantiza un seguimiento político y técnico del impacto real de la ley, favoreciendo ajustes oportunos y evitando desviaciones en el uso de recursos o en la implementación de los incentivos.

#### **IV. Estado de tramitación:**

El proyecto de ley se encuentra actualmente en segundo trámite constitucional en el Senado. Fue aprobado en general por la sala. Proyecto tuvo indicaciones y segundo informe de la comisión de Economía. Ahora pasó a Comisión de Hacienda, se está a la espera del informe para pasar a sala a votación en particular.

#### **V. Conclusiones:**

El proyecto de ley sobre reactivación del turismo y fomento a la industria audiovisual busca potenciar el posicionamiento de Chile dentro del turismo internacional y la inversión cultural, a través de incentivos tributarios, mecanismos administrativos modernos y medidas de promoción estratégica. Su diseño normativo se estructura en torno a seis ejes funcionales, todos ellos interrelacionados, que abarcan desde el consumidor final (el turista) hasta actores de alto impacto como productoras audiovisuales y organizadores de eventos internacionales.

El uso de herramientas como la devolución del IVA, el reconocimiento de ciertos servicios como exportaciones, y la creación de fondos específicos, responde a una lógica de estímulo económico con resguardos de transparencia. En definitiva, se trata de un proyecto que combina desarrollo económico, promoción cultural y responsabilidad institucional, representando una apuesta estratégica por transformar a Chile en un nodo turístico y audiovisual de relevancia internacional. Su eficacia dependerá en gran medida de la correcta implementación de los reglamentos que se dicten, de la coordinación entre servicios públicos

(como el SII, SERNATUR y Hacienda), y de la capacidad del Estado para garantizar agilidad operativa sin renunciar al control y a la equidad.