

**MENSAJE DE S.E. EL PRESIDENTE
DE LA REPUBLICA CON EL QUE SE
INICIA UN PROYECTO DE LEY DE
REFORMA CONSTITUCIONAL QUE
ESTABLECE LOS TERRITORIOS
ESPECIALES DE ISLA DE PASCUA Y
ARCHIPIÉLAGO JUAN FERNANDEZ.**

SANTIAGO, agosto 16 de 2005

M E N S A J E N° 170-353/

Honorable Senado:

**A S.E. EL
PRESIDENTE
DEL H.
SENADO.**

Tengo el honor de someter a vuestra consideración un proyecto de ley que introduce reformas al Capítulo XIII de la Constitución Política de la República, con la finalidad de perfeccionar el sistema de Gobierno y Administración Interior del Estado, incorporando una norma que permita la creación de los territorios especiales de Isla de Pascua y Archipiélago Juan Fernández.

I. DIAGNÓSTICO DE LOS TERRITORIOS INSULARES OCEÁNICOS.

1. Antecedentes de la Isla de Pascua.

La Isla de Pascua tiene una superficie de 166 km², ubicado en el Océano Pacífico a 3.750 kms. de Santiago y frente a la costa de Caldera. Con 3.790 habitantes ubicados en el único centro poblado de la Isla -Hanga Roa- es considerado uno de los puntos más aislados del planeta.

La Isla de Pascua se incorpora al territorio nacional el 9 de septiembre de 1888, conforme el Acuerdo de Voluntades celebrado entre el Capitán Policarpo Toro y el Ariki Atamu Tekena. El Estado de Chile le reconoce la calidad de ciudadanos a los habitantes de la Isla en el año 1966, con la promulgación de la ley N° 16.441, conocida como Ley Pascua. Ello es la constatación de lo distinto del proceso de incorporación del territorio de Pascua y su gente a la historia de la Nación, lo que pone de relieve su carácter diverso y especialísimo.

La gestión del territorio rapanui es particularmente compleja debido, entre otras causas, a la riqueza arqueológica y natural única en el planeta, a su aislamiento geográfico por tratarse de un espacio insular y por estar habitado mayoritariamente por miembros de una comunidad étnica que busca mayores espacios de participación.

La gestión del territorio se encuentre estructurada por una serie de tensiones políticas en sentido amplio del término (entre autoridades rapanui y jefes de servicio, autoridades rapanui y autoridades nacionales) y, ciertamente, por la pluralidad de leyes que tienen injerencia en el manejo de la isla.

El imaginario rapanui está poblado de acontecimientos migratorios, cuya potencia simbólica está asociada al aislamiento geográfico. El primer poblamiento de Isla de Pascua por Hotu Matua constituye un episodio mítico para la comunidad originaria, así como el rapto y deportación de población rapanui como mano de obra al Perú durante el siglo XIX es un episodio traumático.

2. Antecedentes del Archipiélago Juan Fernández.

El Archipiélago Juan Fernández, ubicado en el Océano Pacífico, distante 775 kms. de Santiago, está conformado por las islas Robinson Crusoe, Marínero Alejandro Selkirk y Santa Clara. En la Isla Robinson Crusoe, específicamente en Bahía Cumberland, se ubica el único centro poblado permanentemente del archipiélago: San Juan Bautista. Cuenta con una población de 720 habitantes, con una actividad productiva dedicada principalmente a la pesca y al turismo.

El Archipiélago Juan Fernández fue declarado Reserva Mundial de la Biosfera en 1977 por la UNESCO, habida cuenta de su diversidad de flora y fauna que existe solamente en el archipiélago, con un 50% de especies endémicas.

3. Elementos comunes a Isla de Pascua y Archipiélago Juan Fernández.

Ambos territorios insulares constituyen zonas visiblemente delimitadas, con un aislamiento geográfico difícil de superar, que trae efectos en las comunicaciones y en la asistencia para el desarrollo e integración.

Ambos territorios insulares son centro de interés científico internacional por sus especiales cualidades arqueológicas en un caso, y botánicas y biológicas en el otro. Asimismo se debe considerar su ubicación estratégica en el Océano Pacífico.

Tienen un potencial turístico único y diferenciador de sus pares de la Región y del resto del país. Aportan enormes extensiones a la Zona Económica Exclusiva de mar chileno.

Ambas han sido objeto de declaraciones especiales de la UNESCO: Isla de Pascua declarada Patrimonio de la Humanidad y el Archipiélago Juan Fernández declarado Reserva Mundial de la Biosfera.

II. EXPERIENCIA COMPARADA DE ESTATUTOS ESPECIALES.

Sin pretender replicar las experiencias existentes en otros países, parece importante dar a conocer regulaciones especiales vigentes para territorios de condiciones similares. A modo de ilustración y ejemplo, cabe señalar las siguientes:

1. Ciudades de Ceuta y Melilla.

Las ciudades españolas de Ceuta y Melilla se ubican en el continente africano, en la costa del mar mediterráneo.

Las leyes especiales que establecen sus estatutos autonómicos se basan en la Constitución Española, y en ellas se expresa la identidad de las ciudades, definiendo sus instituciones, competencias y recursos.

Cada una de las ciudades de Ceuta y Melilla tiene un régimen de autogobierno, gozando de autonomía para la gestión de sus intereses, integrándose y completando el sistema autonómico que se ha desarrollado a partir de la Constitución Española. Se establece que los órganos institucionales son las Asambleas, el Presidente y el Consejo de Gobierno para Ceuta y Melilla. La organización y funcionamiento de dichos órganos se ajustan a lo establecido en el Estatuto y a las normas que dicten las Asambleas en su caso.

La competencia de la ciudad comprende las facultades de administración, inspección y sanción, y, en los términos que establezca la

legislación general del Estado, el ejercicio de la potestad normativa reglamentaria.

La ciudad tiene personalidad jurídica propia y, en el ejercicio de sus competencias, goza de las potestades y privilegios que el ordenamiento jurídico atribuye a las administraciones públicas territoriales de España. La ciudad, con sujeción al principio de coordinación con la hacienda estatal, goza de autonomía financiera, es titular de bienes de dominio público y de patrimonio y hacienda propios, de acuerdo con la Constitución, el Estatuto y la legislación del Estado sobre régimen financiero de las entidades locales. De acuerdo con estos principios, el Estado garantiza la suficiencia financiera de la ciudad.

2. Caso Francés.

La República Francesa tiene forma del Estado Unitario, con amplios grados de descentralización. La División Político Administrativa francesa se compone de: Estado nacional, regiones (26), departamentos (100), comunas (36.763), más el distrito para la administración desconcentrada.

En cuanto a la administración "territorios especiales", se autoriza por la "Ley de orientación para Ultramar" para adoptar un status institucional adecuado y por lo tanto diferenciado: leyes de descentralización, colectividad territorial o territorio de ultramar. En general se le otorgan mayores niveles de autonomía que territorios continentales.

Los tres niveles subnacionales cuentan con Ejecutivos electos por los respectivos Consejos: en la Región: Presidente; en el Departamento: Presidente, y en la comuna: Alcalde. La distribución competencial se basa en Consejos territoriales deliberantes, con ejecutivos que son Jefes de los Servicios de la Administración Territorial. El Presidente Regional conduce la política regional en desarrollo económico, ordenamiento territorial y formación profesional. Promueve el desarrollo sanitario y social, cultural y científico. Además, construye, mantiene y administra liceos y establecimientos profesionales. El Prefecto Regional se encarga de la aplicación de políticas nacionales en desarrollo económico y social, y ordenamiento territorial a través de

acciones de coordinación. El Presidente del Departamento prepara y ejecuta las deliberaciones del Consejo, administra el presupuesto y dirige al personal, tiene amplias competencias: vialidad departamental, acción social, construcción y mantención de las escuelas públicas, organización y financiamiento de transporte escolar, obras de equipamiento rural, gestión de puertos de comercio y pesca de interés departamental, entre otras. El Prefecto Departamental se encarga de la coordinación de las políticas nacionales con los niveles locales. El Alcalde representa a la comuna y administra su presupuesto, es el empleador del personal comunal.

En la estructura administrativa del Gobierno los Ministerios se desconcentran en los niveles Regional (Prefecto Regional), Departamental (Prefecto Departamental) y Distrital (Sub Prefecto), en la comuna no hay representante del nivel central. En cuanto a la coordinación territorio y centro, existe sólo un control posterior por parte del representante del Estado sobre la legalidad del actuar de las colectividades territoriales. Existe un Comité de financiamiento local territorial, que armoniza intereses centrales y territoriales para la inversión.

III. FUNDAMENTOS DE LA REFORMA PROPUESTA.

El 12 de noviembre de 1991, se promulgó la reforma constitucional contenida en la Ley N° 19.097, que introdujo modificaciones al Capítulo XIII de la Constitución Política, sobre Gobierno y administración Interior del Estado. Uno de los pilares de dicha reforma consistió en el establecimiento de los denominados "Gobiernos Regionales", integrados por el Intendente y el Consejo Regional como instancias con personalidad jurídica de derecho público y patrimonio propio.

La referida enmienda constitucional, encomendó la administración superior de cada región a estas nuevas instancias descentralizadas de la Administración del Estado, integradas por el Intendente y por el Consejo Regional.

Posteriormente, el 11 de noviembre de 1992, se publicó en el Diario Oficial la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, que desarrolla la regulación legal para el nuevo sistema de

Gobierno y Administración Regional previsto en la Constitución, comprendiendo, entre otras, las materias relativas al Gobierno de la Región, a las competencias y atribuciones de los órganos constitutivos del Gobierno Regional, al mecanismo de elección de los miembros del Consejo, al presupuesto y al patrimonio del Gobierno Regional. Ley que fuera recientemente modificada por la Ley N° 20.035 en lo relativo a sus funciones.

A la fecha, los gobiernos regionales así regulados, ya han enterado más de doce años de funcionamiento. Este período ha permitido presenciar cómo las regiones se han ido adaptando paulatinamente al nuevo sistema de administración regional, asumiendo un rol protagónico en las decisiones que afectan a su propio desarrollo y al de los territorios que abarcan.

Sin embargo, se reconoce que existen territorios insulares oceánicos cuya condición geográfica las mantiene en rezago frente al desarrollo social o económico del resto del territorio nacional, y dónde la experiencia ha demostrado que los mecanismos institucionales regionales y provinciales resultan inadecuados en la escala local. Este es el caso de los territorios especiales de Isla de Pascua y Archipiélago Juan Fernández, que necesitan una normativa específica para atender sus particulares características.

Ello se materializaría con adecuaciones e innovaciones institucionales no sólo referidas a los contenidos de la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, sino que también imponen la necesidad de introducir una norma especial en la Constitución Política.

El Ejecutivo, preocupado por las condiciones particulares de los territorios insulares, acogió a finales del año 2002 la iniciativa de personeros isleños para conformar un grupo de personalidades públicas para que entregaran propuestas referidas a su administración especial. Parte significativa de las propuestas presentadas al Presidente de la República el 01 de Agosto último son recogidas en este proyecto de reforma constitucional.

IV. TERRITORIOS ESPECIALES

El propósito mencionado de establecer estos Territorios Especiales se materializa a través

de la incorporación de una norma especial en la Constitución Política referida al establecimiento de Territorios Especiales, que a la vez permitirá la creación de Estatutos Especiales mediante la dictación de leyes orgánicas constitucionales.

Dicho propósito apunta a definir una estructura de administración más eficiente, sobre todo en su relación directa con el Gobierno central, por ello la opción de eximir la del diseño institucional tradicional.

Los Estatutos Especiales podrán considerar normas que provoquen un reordenamiento de las instituciones públicas, que potencie al máximo la presencia de un fuerte aparato público desconcentrado.

En consecuencia, el Gobierno ha considerado necesario plantear el presente proyecto de reforma a la Carta Fundamental, cuyo contenido específico se expone a continuación.

El Capítulo XIII de la Constitución Política del Estado que regula el Gobierno y Administración Interior del Estado, contiene normas referidas al Gobierno y Administración Regional, Provincial, Comunal y disposiciones relativas a ellas. La presente reforma pretende incorporar un nuevo artículo 115 bis dentro de un nuevo párrafo referido a Disposiciones Especiales, que trate del Gobierno y Administración de los Territorios Especiales de Isla de Pascua y Archipiélago Juan Fernández.

Al efecto, la reforma constitucional propone mandar al legislador orgánico constitucional para establecer las modalidades de gobierno y administración que configurarán los Estatutos Especiales que regirán para los referidos Territorios Especiales.

En consecuencia, tengo el honor de someter a vuestra consideración, el siguiente

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL:

“Artículo Único.- Introdúcense las siguientes modificaciones a la Constitución Política de la República:

1) Agrégase en el Capítulo XIII a continuación del artículo 115, el siguiente párrafo, nuevo:

"Disposiciones Especiales

Artículo 115 bis.- Son territorios especiales los correspondientes a Isla de Pascua y Archipiélago Juan Fernández. El Gobierno y Administración de estos territorios se regirá por los estatutos especiales que establezcan las leyes orgánicas constitucionales respectivas.".

2) Agrégase la siguiente disposición transitoria:

"Cuadragésimaprimer.- Mientras no entren en vigencia los estatutos especiales a que se refiere el artículo 115 bis, los territorios especiales de Isla de Pascua y Archipiélago Juan Fernández continuarán rigiéndose por las normas comunes en materia de división político-administrativa y de gobierno y administración interior del Estado.".

Dios guarde a V.E.,

RICARDO LAGOS ESCOBAR
Presidente de la República

FRANCISCO VIDAL SALINAS
Ministro del Interior