



Revisión de la Política que otorga Facilidades a Observatorios Astronómicos Extranjeros en Chile

Tabla de Contenidos

Astronomía en Chile.....	4
Facilidades otorgadas a Observatorios Astronómicos Extranjeros en Chile.....	5
Exenciones Tributarias.....	5
Inmunidades.....	5
ESO.....	5
AURA.....	6
Aplicación Genérica.....	7
Territorios.....	8
Explotación Minera.....	9
Protección Lumínica.....	9
Problemas Derivados de las Facilidades que el Estado ha otorgado a los Observatorios.....	10
En las Relaciones Laborales.....	10
En AURA y CIW.....	10
En ESO.....	10
En AUI.....	11
Consideraciones Generales Acerca de las Inmunidades y su Efecto en las Relaciones Laborales.....	11
En Las Facultades Fiscalizadoras de la Autoridad y la Soberanía.....	13
En las Condiciones de Seguridad e Higiene.....	14
En las Normas para Contratistas.....	14
Cambios Necesarios a las Facilidades que el Estado otorga a Observatorios.....	15
¿Se justifica que los Observatorios gocen de inmunidad?.....	15
Fundamentos Constitucionales.....	15
Coherencia de la Política Exterior.....	16
Legislación.....	16
Referencias.....	18
1963.....	18
1964.....	18
1965.....	18
1970.....	18
1977.....	18
1985.....	19
1986.....	19
1988.....	19
1991.....	19
1996.....	19
1998.....	19
1999.....	20
2001.....	20
2002.....	20
2003.....	20
2004.....	21

2005.....	21
2006.....	21
2007.....	21
2008.....	21
2011.....	21
2013.....	22

Astronomía en Chile

Según lo informado por representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, en la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados, el pasado 20 de mayo de 2014, actualmente se concentra en Chile el 45% de las instalaciones terrestres del mundo dedicadas a la investigación astronómica. Se estima que esta concentración aumentará a cerca del 70% para el año 2021.

La razón para esta alta concentración de observatorios en Chile, se debe principalmente a las favorables propiedades climáticas y geográficas del norte de Chile. Estas propiedades climáticas hacen que ciertos lugares del desierto de Atacama reúnan características únicas a nivel global que posibilitan la observación del universo en condiciones muy óptimas. Al respecto, el Decreto Supremo N° 43, del 17 de diciembre de 2012, del Ministerio del Medio Ambiente señala:

*"[...] la calidad astronómica de los cielos de las regiones de Antofagasta, Atacama y Coquimbo de nuestro país constituye un **valioso patrimonio ambiental y cultural** reconocido a nivel internacional como **el mejor existente en el hemisferio sur** para desarrollar la investigación astronómica [...]"*

Lo anterior ha generado a lo largo de los últimos 50 años un permanente interés, por parte de las instituciones que se dedican a la investigación astronómica, a instalar en territorio nacional sus observatorios. De hecho, existen varios proyectos, tales como el E-ELT, LSST, GMT y CCAT, por nombrar solo a algunos, que han elegido a Chile como el lugar para su futura instalación.

El Estado de Chile, para facilitar el avance de las ciencias, decidió en la década de los 60 hacer uso de las condiciones extremadamente favorables para la investigación astronómica existentes en su territorio. Por lo anterior, permitió la instalación de los distintos observatorios extranjeros en su territorio, adoptando una política que otorgó múltiples facilidades a las instituciones que construyen y operan estos Observatorios.

Dentro de las facilidades que el Estado de Chile ha otorgado, aparentemente a todos los observatorios extranjeros instalados en su territorio, se encuentran **inmidades de jurisdicción e inviolabilidad de sus sedes**. Estas inmidades e inviolabilidades constituyen una renuncia por parte del Estado al ejercicio de su soberanía, que no está justificada y es innecesaria para el desarrollo de la investigación astronómica. Además al otorgar estas inmidades se vulneran los derechos de los ciudadanos que ahí se desempeñan.

Facilidades otorgadas a Observatorios Astronómicos Extranjeros en Chile

Exenciones Tributarias

El primer observatorio de envergadura mayor que se instaló en Chile, fue el operado por AURA. Institución que firma, para este fin, un convenio con la Universidad de Chile a fines de 1961.

En marzo del año 1963, se promulga la Ley 15.172 del Ministerio de Hacienda que en su versión original eximió del pago de impuestos a AURA, en virtud del convenio suscrito con la Universidad de Chile, y a cualquier otra institución que suscriba un convenio de carácter docente, científico o cultural con la misma universidad. Concretamente, en su primer párrafo se normó lo siguiente:

"[...] Libérase del pago de los derechos de internación, ley N.o 3.852 y sus modificaciones posteriores, impuestos ad valorem restablecidos por el decreto de Hacienda N.o 2.772, de 18 de Agosto de 1943 y sus modificaciones, derechos consulares, impuestos adicionales de importación, tasas de almacenaje y movilización y, en general, de todo derecho, impuesto o tasas, vigentes o futura que se perciba por intermedio de las aduanas, a todos los aparatos, instrumentos, útiles de trabajo, accesorios, muebles y equipos de oficina, vehículos y, en general, a todo el material o implementos que sea necesario importar para la construcción, instalación, operación, funcionamiento y alhajamiento del Observatorio Astrofísico y de las casas destinadas a los astrónomos y empleados y obreros del mismo Observatorio, que serán construidos en el país, de acuerdo con el convenio celebrado entre la Universidad de Chile y la Association of Universities for Research in Astronomy Inc. (AURA). De igual beneficio disfrutarán las especies que se internen en virtud de Convenios de carácter docente, científico o cultural, que haya celebrado o celebre la Universidad de Chile con Universidades, organismos, entidades o personas jurídicas extranjeras o internacionales. [...]"

Inmunidades

ESO

En noviembre de 1963, el Estado de Chile suscribió un convenio con ESO -agencia intergubernamental creada el año 1962 por Alemania, Bélgica, Francia, Países Bajos y Suecia para construir y operar un observatorio astronómico en el hemisferio austral- en el cual se establece, entre otras materias, que el Gobierno le reconoce a ESO las mismas inmunidades que Chile aplica a CEPAL.

En efecto, el Artículo IV del Convenio del año 1963 establece:

*"El Gobierno reconoce a la ESO las **mismas inmunidades, prerrogativas, privilegios y facilidades** que el Gobierno aplica a la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas concedidas por Convenio suscrito en Santiago el 16 de febrero de 1953."*

De esta forma, se hicieron extensivos, a ESO, por derivación y genéricamente, las normas especiales convenidas con la CEPAL, tales como la inviolabilidad de su sede e inmunidades de jurisdicción y de ejecución, como asimismo una exención tributaria, similar a la contenida en la Ley 15.172 de la época. Dichas inmunidades elevaron a ESO al mismo nivel de las misiones diplomáticas, de otros estados, residentes en Chile.

AURA

En Septiembre de 1969, en el marco de negociaciones con AURA para obtener tiempo de observación exclusivo para científicos chilenos en su observatorio, se promulga una modificación a la Ley 15.172 (por medio del Artículo 11 de la Ley 17.182) reemplazando el inciso tercero, del artículo único que la componía, y cuyo texto original es el que sigue:

"Mientras dure la permanencia en Chile del personal científico, astrónomos y demás personas de nacionalidad extranjera que vengan al país en cumplimiento de los Convenios indicados en el inciso primero, la Honorable Junta Central de Aduana y con la única garantía de la Universidad de Chile, les concederá el régimen de Admisión Temporal para el menaje de casa, efectos personales y un vehículo motorizado para uso particular. Los interesados podrán solicitar esta franquicia por una sola vez y dentro del plazo de seis meses contados desde su primer arribo al país."

por el siguiente texto:

*"La Asociación de Universidades para la Investigación en Astronomía (Association of Universities for Research in Astronomy (AURA) y los científicos, astrónomos, profesores, ingenieros, técnicos y empleados de la misma, que ingresen al país en funciones relacionadas con la construcción, instalación, mantenimiento y operación del Observatorio Astrofísico a que se refiere el inciso primero, estarán sujetos al **mismo régimen y gozarán de iguales prerrogativas y facilidades** que las establecidas en el Convenio vigente de fecha 6 de Noviembre de 1963 celebrado entre el Gobierno de Chile y la Organización Europea para la Investigación Astronómica del Hemisferio Austral (ESO)."*

Dicha modificación buscó facilitar la instalación en Chile de los científicos y profesionales que ingresaban al país, al reemplazar justamente el párrafo que regulaba las facilidades aduaneras

que Chile otorgaba a los funcionarios de los observatorios, y asimilarlo al que se aplicaba a los funcionarios de ESO.

Aplicación Genérica

Posteriormente, en Julio de 1970, en el marco de las negociaciones con CIW, se volvió a modificar la Ley 15.172 (por medio del Artículo 48 de la Ley 17.318) cambiando la aplicabilidad de dicha ley ya no solo a AURA y sus empleados sino a cualquier organización, y sus correspondientes empleados, que suscriba con la Universidad de Chile un convenio. El texto final, y actualmente vigente del tercer inciso de dicha ley establece que:

*"La Asociación de Universidades para la Investigación en Astronomía (Association of Universities for Research in Astronomy, AURA) y los demás organismos, entidades o personas jurídicas extranjeras, y los científicos, astrónomos, profesores, ingenieros, técnicos y empleados de las mismas que ingresen al país en funciones relacionadas con la construcción, instalación, mantenimiento y operación de observatorios astrofísicos que se instalen en Chile según convenios suscritos o que se suscriban con la Universidad de Chile, estarán sujetos al **mismo régimen y gozarán de iguales prerrogativas y facilidades** que las establecidas en el convenio vigente de fecha 6 de noviembre de 1963, celebrado entre el Gobierno de Chile y la Organización Europea para la Investigación Astronómica del Hemisferio Austral (ESO)."*

A pesar de que la Ley 15.172, tal como se desprende de su historia, trata primordialmente materias tributarias, los distintos Gobiernos, por medio del Ministerio de Relaciones Exteriores la han interpretado en un sentido más amplio. De este modo, se ha considerado que dicha ley extiende, por derivación y genéricamente, a cualquier entidad, que cumpla lo establecido en la ley, las mismas inmunidades que fueron extendidas previamente, también derivadamente, a la ESO en el convenio de 1963.

Es así, como a través del Of. Ord 7966, del 24 de Junio de 2014, el Ministerio de Relaciones Exteriores respondió a una consulta hecha por la Comisión de Trabajo y Seguridad Social de la Cámara de Diputados -acerca de las inmunidades de los Observatorios de AURA y AUI- comunicando lo siguiente:

*"[...] Particularmente se entiende, respecto de la expresión "mismo régimen y gozarán de iguales prerrogativas y facilidades", que si bien esas entidades **no son una organización internacional** como la ESO, por mandato del legislador se las somete al mismo régimen que se le da a esta última en el Convenio de 1963, lo que implica que **gozan de las prerrogativas, inmunidades e inviolabilidades** que se reconocen a la ESO como organismo internacional. En la especie, disfrutan de **inviolabilidad de locales, inmunidades de jurisdicción y de ejecución** ante tribunales nacionales y, por tanto, no pueden ser sometidas a la jurisdicción de los mismos y a eventuales fiscalizaciones por autoridad administrativa [...]"*

Por lo tanto se concluye que **el Estado ha decidido eximir de la obligación de cumplir las Leyes chilenas, renunciando de este modo al ejercicio pleno de su soberanía**, a cualquier entidad que se instale en el país y que se dedique a la investigación astronómica.

Territorios

Las instituciones que operan los observatorios extranjeros instalados en Chile, tradicionalmente han adquirido, bajo su dominio, amplios territorios que circundan los sitios en los que están instalados sus observatorios.

Así es como AURA, en noviembre de 1962 compró un poco más de 34.000 hectáreas de terreno en la región de Coquimbo, alrededor del Cerro Tololo. A su vez, ESO compró 62.700 hectáreas de terreno en la Región de Coquimbo en Octubre del año 1964, en los alrededores del Cerro La Silla.

Sin embargo, con el fin de facilitar la instalación en territorio chileno de observatorios astronómicos extranjeros, el Estado ha contribuido activamente a las instituciones que instalan estos centros con donaciones de terreno. Tanto es así, que en el caso de ESO, el Estado transfirió a título gratuito los terrenos para el Observatorio Paranal, de 72.000 hectáreas. Asimismo, en Octubre de 2011, para el proyecto E-ELT se transfirieron, también a título de gratuidad, 18.900 hectáreas.

La situación de la donación de terrenos para la construcción del Observatorio Paranal, no estuvo ajena de conflictos, debido a que la propiedad de dichos terrenos estaban en manos privadas. Esto obligó al Estado a indemnizar a los propietarios afectados por la donación.

A partir de dicho evento, se implementó una nueva política para facilitar los terrenos en los cuales se busca que se instalen observatorios. Esta nueva política consiste en concesionar por un tiempo limitado -típicamente 50 años- los terrenos en cuestión a las instituciones interesadas en su uso. Tal forma de operar se implementó para el observatorio ALMA, el cual, a través del Decreto Exento 601, del Ministerio de Bienes Nacionales, goza de una concesión onerosa de 17.700 Ha.

Situación similar se repite para el caso del E-ELT. Esto ya que el territorio bajo dominio de ESO, para este proyecto, se ve ampliado por un área de 36.200 Ha concesionado a la ESO por 50 años de forma gratuita.

Es importante señalar, que debido a las inmunidades que el Estado le otorga a los Observatorios, los terrenos que estos utilizan, ya sean en dominio o bajo concesión, gozan de inviolabilidad de sede.

En total, según los datos disponibles, los observatorios extranjeros en Chile ocupan a la fecha, un territorio de más de 240.000 [ha] o 2400 [km²], equivalentes a 0.32% de la superficie del territorio nacional.

Explotación Minera

Chile, debido a su carácter de país prominentemente exportador de mineral, posee un marco legal especial para la explotación minera. Dicho marco legal significa que la propiedad del terreno superficial no condiciona el derecho a la explotación del mineral que se encuentra bajo la superficie.

Por esta razón, en función de lo vulnerable que es la observación astronómica a vibraciones derivadas de la actividad minera subterránea y a la contaminación atmosférica derivada del polvo levantado en faenas mineras, el Estado ha inhibido la explotación minera en los territorios que ocupan los observatorios. Para lo cual ha emitido numerosos decretos que declaran de interés científico los distintos territorios de los observatorios.

Por la misma razón el Gobierno suscribió con ESO un acuerdo complementario, durante marzo de 1966, en el cual se estableció que quedaba prohibida la ejecución de cualquier labor minera que no contara con la autorización del Jefe del Estado de Chile en los territorios bajo el dominio de ESO.

Protección Lumínica

De forma análoga a la contaminación producida por labores mineras, la observación astronómica óptica se ve fuertemente impactada por lo que se denomina "contaminación lumínica".

Por aquella razón, el Estado se comprometió, en el Acuerdo Interpretativo, Suplementario y Modificadorio, firmado con ESO el 18 de abril de 1995, de proteger las calidades astronómicas de los sitios. Lo anterior, por cuanto, en el Artículo Octavo, punto 1, del mencionado convenio, se establece:

*"El Gobierno y la ESO adoptarán todas las medidas necesarias dentro de su competencia para **mantener y proteger las calidades astronómicas y ambientales** de los centros de observación instalados y que se instalen por la ESO."*

Para lograr aquello, y facilitar el funcionamiento de todos los observatorios extranjeros en Chile, el estado ha adoptado normas que regulan la luminosidad permitida en regiones cercanas a los observatorios. Lo cual queda plasmado en el Decreto Supremo 43, del 17 de Diciembre del 2012, del Ministerio del Medio Ambiente, el cual fija las normas lumínicas que se deben respetar en las regiones de Coquimbo, Atacama y Antofagasta.

Problemas Derivados de las Facilidades que el Estado ha otorgado a los Observatorios

En las Relaciones Laborales

En AURA y CIW

Al terminar la década de los 60, los primeros observatorios astronómicos extranjeros completaron su instalación en Chile. Específicamente, AURA inauguró el año 1967, en la cima del Cerro Tololo, el observatorio que adoptó el nombre de aquel lugar.

En ese entonces, AURA solamente había sido receptor de ciertas franquicias tributarias otorgadas por la Ley 15.172. Por consiguiente las relaciones laborales entre esta entidad y sus trabajadores contratados localmente en Chile estaban sometidas al Código del Trabajo. Esta situación no varió, en apariencia, una vez que el Estado le extendió, en Septiembre de 1969, el mismo régimen de ESO, al promulgar la primera modificación a la Ley 15.172.

Situación similar se repitió con CIW, entidad que inauguró el año 1969 el Observatorio Las Campanas. Los trabajadores chilenos contratados por esta entidad para trabajar en aquel lugar lo hacían bajo el Código del Trabajo. Realidad que tampoco varió, en apariencia, una vez que el Estado le hizo extensivas el mismo régimen de ESO a CIW, a través del Decreto del Ministerio de Relaciones Exteriores N° 683, del 12 de noviembre de 1970. El cual se fundamentó en lo establecido en la Ley 15.172, la cual permitió la aplicación general de esta norma, producto de su modificación promulgada en julio de 1970.

Ambas situaciones, tanto la de AURA como de CIW, demuestran que el objetivo de las modificaciones a la Ley 15.172 que estas instituciones buscaban consistía principalmente en las facilidades tributarias que aquella ley otorgaba, y no en obtener las inmunidades de CEPAL.

En ESO

Distinta fue la situación de ESO. Esta organización gozaba desde el comienzo de iguales inmunidades, extendidas genéricamente, que el Estado reconocía a CEPAL. En virtud de estas inmunidades, al momento de inaugurar el Observatorio La Silla, el año 1969, las relaciones laborales entre ESO y sus trabajadores, contratados localmente en el país para trabajar en aquel lugar, no estaban sometidas al Código del Trabajo, sino por un reglamento propio de ESO.

Aquel reglamento dejaba a los trabajadores en una situación de absoluto indefensión frente al empleador, puesto que no existía mecanismo para resolver adecuadamente los conflictos entre ambas partes, dejando a los trabajadores sometidos al arbitrio del empleador. Debido a esta situación, puesta en evidencia por los trabajadores de ESO, durante el año 1995 y en el marco de las negociaciones para instalar en Chile el Observatorio Paranal, el Estado y ESO suscribieron un Acuerdo Interpretativo, Suplementario y Modificadorio del Convenio de 1963. En dicho Acuerdo, ESO se comprometió a armonizar su reglamento con los principios y objetivos esenciales de la legislación laboral chilena.

Sólo a partir de aquel momento, se le permite a los trabajadores chilenos de ESO agruparse en sindicatos y negociar colectivamente. Se debe tener en consideración, eso si, que debido a las inmunidades que el Estado le reconoce a ESO, la forma en que se permite negociar colectivamente es aquella que establece el reglamento de la Organización, el cual difiere y es inferior en muchos aspectos a lo establecido en el Código del Trabajo.

Situación similar se aprecia en muchos otros aspectos relativos a los derechos laborales, los cuales, como se ha mencionado, en el caso de la ESO están normados en el reglamento respectivo de la organización, en virtud de la inmunidad que posee ESO. Es así como, por ejemplo, la protección a la maternidad, el trabajo nocturno y el trabajo subcontratado no están normados en el reglamento de ESO de la misma forma que en el Código del Trabajo.

En AUI

AUI suscribió el año 1997 un convenio con la Universidad de Chile tendiente a instalar en Chile lo que llegaría a ser el Observatorio ALMA. En virtud de aquel convenio, el Estado le aplicó el mismo régimen genérico que a ESO, a través del Decreto No 354 del 10 de Marzo de 1998.

Por lo tanto, y en virtud del decreto antes mencionado, al igual que ESO, AUI gozó desde un comienzo de inmunidades. Sin embargo, los contratos de trabajo, y en general toda la relación laboral entre AUI y sus empleados locales, los cuales cumplen funciones en el Observatorio ALMA, están sometidos, en apariencia, al Código del Trabajo.

Consideraciones Generales Acerca de las Inmunidades y su Efecto en las Relaciones Laborales

Las inmunidades, tal como lo planteó el Subsecretario (S) del MINREL, Sr. Alfredo Labbe, en su intervención ante la Comisión de Relaciones Exteriores el 20 de mayo de 2014, son *"una herramienta que es utilizada por los estados y que se otorgan los estados entre sí, para poder facilitar aquellas actividades que desarrollan en el territorio de otro estado en el ejercicio de sus actividades, amparadas por el derecho internacional"*.

A partir de esta definición se puede concluir que es incorrecto otorgar inmunidades a entidades que no cumplen los requisitos para recibir las. A saber, entidades que no puedan ofrecer reciprocidad y cuyas actividades no requieren de inmunidades para lograr su cometido.

Para el caso de los observatorios extranjeros instalados en Chile, ninguno cumple con los requisitos para que el Estado le otorgue dichas inmunidades. Esto ya que no son Estados, y por tanto no pueden ofrecer reciprocidad en el otorgamiento de inmunidades, y por cuanto la actividad de investigación científica no las requiere para poder llevarse a cabo.

De hecho, la decisión del Estado de extender las inmunidades de la CEPAL a la ESO y las demás instituciones que operan observatorios astronómicos en Chile genera serias dificultades. Dificultades que se originan, precisamente, en la naturaleza de estas instituciones, debido a que no son estados soberanos sujetos de recibir estas facilidades.

Lo anterior se grafica, por ejemplo, en el simple hecho de que las instituciones como ESO, AURA, AUI o CIW, al no estar obligadas a cumplir las leyes chilenas, debido a la inmunidad que se les otorga, legalmente, quedan sin ninguna norma jurídica que determine las relaciones laborales entre la entidad y sus empleados. En el caso de las representaciones diplomáticas, al estar eximidas del cumplimiento de las Leyes del país receptor debido a las inmunidades que éstas entidades reciben, opera la Ley del país al que pertenece la representación.

En el caso de la ESO, como se ha expuesto, en virtud del vacío legal que generan las inmunidades, se ha elaborado un reglamento propio de la organización que gobierna las relaciones laborales. El cual deja sometidos al arbitrio del empleador la solución de los potenciales conflictos laborales, además de muchos otros problemas derivados de aquel reglamento.

En el caso de AURA, CIW y AUI, la relaciones laborales, tal como se ha expresado anteriormente, en apariencia se rigen bajo el Código del Trabajo. Se hace énfasis en lo aparente de este sometimiento al código laboral, por cuanto, tal como lo ha expresado el Ministerio de Relaciones Exteriores en su Of. Ord 7966, del 24 de Junio de 2014, producto de las inmunidades de jurisdicción, las entidades a las cuales se les otorgan, "*no pueden ser sometidas a la jurisdicción de los mismos [tribunales] y a eventuales fiscalizaciones por autoridad administrativa*". Por lo cual, el ejercicio de los derechos contenidos en el Código del Trabajo por parte de los trabajadores se encuentra imposibilitado.

La situación anterior no deja de ser cierta aún cuando AURA, CIW y AUI apliquen voluntariamente el Código del Trabajo, en las ocasiones que así lo deciden. Esto ya que los derechos laborales requieren certezas jurídicas que se extinguen al dejar su cumplimiento sometido a la simple voluntad del empleador.

Dada la política implementada por el Estado hacia los Observatorios, sería necesaria la renuncia explícita, por parte de estas instituciones, a las inmunidades para corregir la situación descrita.

Por otra parte, las instituciones que operan los observatorios extranjeros instalados en Chile, acogen en sus terrenos a otras entidades, como por ejemplo empresas contratistas. Estas entidades colaboran en la operación de dichos observatorios pero corresponden a personas jurídicas distintas a las instituciones dueñas de los terrenos y a las cuales el Estado otorgó facilidades para su instalación en Chile. Sin embargo, debido a las inmunidades y a la consiguiente inviolabilidad de aquellos terrenos, los trabajadores de esas entidades también ven imposibilitados el pleno ejercicio de sus derechos laborales.

En general, debido al aumento proporcional de trabajadores chilenos, que cumplen funciones en los observatorios extranjeros instalados en el país, la situación de vulneración de sus derechos laborales se ha vuelto más relevante. Han pasado más de 50 años desde que se instalaron en Chile los primeros observatorios, durante aquel lapso de tiempo, Chile ha atravesado grandes transformaciones, las cuales hacen necesario revisar las facilidades que el Estado ha otorgado históricamente a las instituciones que operan observatorios extranjeros en Chile.

Adicionalmente, se debe considerar que el Estado, al otorgar las inmunidades a las instituciones referidas, ha excedido sus facultades y ha vulnerado derechos constitucionales irrenunciables de los ciudadanos que allí se desempeñan.

En Las Facultades Fiscalizadoras de la Autoridad y la Soberanía

Producto de las inmunidades que el Estado da a los observatorios extranjeros instalados en Chile, y a la consiguiente inviolabilidad que se le reconoce a los terrenos en los cuales están instalados dichos observatorios, las facultades fiscalizadoras de diferentes autoridades administrativas del país se ven fuertemente limitadas.

Actualmente, los terrenos en posesión de los observatorios llega al menos a los 2.400 km². Esto equivale a más del 0,32% del territorio total del país, o dicho de otro equivale prácticamente a 4 veces la superficie de la ciudad de Santiago.

En dichos territorios, como se ha mencionado anteriormente, por estar en posesión de las instituciones que operan los observatorios extranjeros instalados en Chile, y producto de las facilidades que el Estado otorga, el Estado se abstiene de ejercer su soberanía territorial. De esta forma, está prohibido el ingreso a cualquier autoridad administrativa del estado, sin la previa autorización de la entidad poseedora de los terrenos.

Esta restricción, impide el eficaz ejercicio de los derechos laborales de las personas que se desempeñan en dichos centros de observación, por cuanto privan a instituciones, como lo es la Dirección del Trabajo, de su capacidad de fiscalizar adecuadamente las instalaciones donde se cumplen las funciones.

Así mismo, otras entidades fiscalizadoras, como lo es la secretaría regional de Salud, tampoco pueden cumplir con sus funciones, debido al estatuto jurídico que rige en los terrenos aludidos.

La investigación astronómica no requiere estar exenta de cumplir las leyes nacionales, ni tampoco requiere de condiciones sanitarias ni de seguridad laboral que incumplan las disposiciones respectivas de Chile.

La posibilidad de fiscalizar las distintas actividades que posee la autoridad nacional son un rasgo inherente al ejercicio de la soberanía territorial. Por esta razón es necesaria la eliminación de las restricciones existentes en esta materia en los observatorios.

En las Condiciones de Seguridad e Higiene

En algunas instalaciones que están a gran altura, como ALMA o APEX que operan a 5.000 metros de altura sobre el nivel del mar, **se hace indispensable una auditoría de seguridad, salud e higiene**, como se ejerce en las faenas mineras por parte de la Inspección del Trabajo y las Mutuales de Seguridad.

Es evidente que los trabajadores de esos Observatorios están sometidos a condiciones muy exigentes y han habido situaciones que demandan un análisis en terreno por expertos en estas materias. Actualmente la Inspección del Trabajo y las Mutuales no tienen autorizado el ingreso como en cualquier empresa bajo la legislación chilena.

En las Normas para Contratistas

Los contratistas han proliferado en varios Observatorios durante el último tiempo. Ellos se rigen por la ley chilena. **Pero como no es posible ingresar a los Observatorios a fiscalizar, ellos están aún más desprotegidos y sometidos a la arbitrariedad de sus empleadores.**

Cambios Necesarios a las Facilidades que el Estado otorga a Observatorios

¿Se justifica que los Observatorios gocen de inmunidad?

Ciertamente, no se justifica. Las Observatorios son en algunos casos agencias intergubernamentales y en otros entidades de derecho privado de carácter científico. **Ninguno es un Estado.**

En derecho internacional y doméstico la inmunidad de jurisdicción se justifica y acota en razón de la reciprocidad, de la finalidad de la entidad beneficiaria, de su carácter relativo (nunca tiene carácter absoluto); y las materias laborales suelen excluirse de la inmunidad porque en este ámbito existen valiosos derechos fundamentales, irrenunciables.

Resulta paradójico que los gobiernos miembros de la ESO, dada la historia y relevancia de sus Estados en la protección de las personas, admitan que una Agencia suya, la ESO, gobierne a trabajadores chilenos sin límites básicos a su potestad patronal. **Pero más grave aún es que el Estado de Chile renuncie al ejercicio de su poder, que formalmente está al servicio de las personas, bajo pretexto de colaborar con una actividad científica.**

Fundamentos Constitucionales

Adicionalmente, existen otros argumentos en contra de la inmunidad de jurisdicción de los Observatorios en materia laboral. Ellos dicen relación con la incompetencia del Estado para renunciar a ciertos derechos de sus nacionales – en este caso, el más claro sería el derecho de acceso a la justicia (o al “juez natural”) en materia laboral. En efecto, de acuerdo al Artículo 5° de nuestra Constitución, los derechos fundamentales acceso a la justicia o al “juez natural” emanan de la naturaleza humana, y son sólo reconocidos por el Estado, quién por tanto no los otorga ni tampoco los puede alienar. **En consecuencia, el Estado no podría renunciar a derechos que no le pertenecen, que no ha concedido ni puede retirar.**

En otras palabras, cuando el Estado otorga inmunidad de jurisdicción a Organizaciones en Chile, sin asegurarse de que exista un tribunal competente que sea capaz de conocer de todos los conflictos laborales que puedan surgir entre empleados y empleador, **no estaría sólo renunciando a ejercer parte de su soberanía (la jurisdicción es una de las formas más claras de ejercer soberanía), sino que también estaría despojando a los trabajadores de derechos que jamás han estado a disposición del Estado.**

Coherencia de la Política Exterior

Desde hace ya décadas los gobiernos de Chile, independientemente de su orientación ideológica, han sido coherentes y continuadores de una misma política de relaciones exteriores con los países vecinos sobre límites y soberanía.

Pero la inmunidad concedida a los Observatorios está en abierta contradicción con esa política. El territorio al que Chile ha renunciado a ejercer su soberanía producto de estos acuerdos al año 2014, es de **2.400 [km²] que equivalen a una franja de 8 por 300 [km]; el área de un corredor que podría atravesar el país de mar a cordillera.**

Legislación

De acuerdo a lo señalado en el Oficio del Ministerio de Relaciones Exteriores N° 7.966, del 24 de Junio de 2014, las facilidades que el Estado otorga a los observatorios astronómicos extranjeros instalados en Chile han sido definidas por el poder legislativo del Estado. Al respecto, el mencionado oficio señala, en alusión a las entidades en cuestión:

*"[...] si bien esas entidades no son una organización internacional como la ESO, **por mandato del legislador** se las somete al mismo régimen que se le da a esta última en el Convenio de 1963 [...]"*

Así mismo señala, en el mismo documento:

*"[...] es preciso señalar que el estatuto o régimen del que gozan los organismos, entidades o personas jurídicas extranjeras, que ingresen a Chile para desarrollar labores o funciones relacionadas con la construcción, instalación, mantenimiento y operación de observatorios astrofísicos que se instalen en nuestro país, previo acuerdo con la Universidad de Chile, como lo son AURA y AUI, **ha sido otorgado por nuestra legislación, como decisión unilateral y no en base a un tratado internacional, como es el caso de ESO, el cual fue objeto de negociaciones por esta última y Chile [...]"***

En base a lo anterior, y teniendo en cuenta la historia de modificaciones que ha tenido la Ley 15.172, la cual sirve de base a las facilidades que el Estado otorga a los observatorios, **se observa que es necesario modificar aquella ley, de forma que esta no sirva de instrumento para la renuncia al ejercicio de la soberanía de Chile.**

Lo anterior, por cuanto, como se ha señalado, resulta improcedente que el Estado otorgue inmunidades a las instituciones que ingresan al país para instalar observatorios astronómicos en su territorio. Lo cual de acuerdo a la interpretación hecha a la Ley 15.172, es lo que permite aquella norma en su actual forma.

Por otra parte, debido al carácter de tratado internacional, que Chile otorga al Convenio firmado entre nuestro país y ESO, se requiere la modificación consentida por ambas partes para corregir los problemas derivados de la inmunidad que se le otorga a aquella institución. Adicionalmente a aquello se requiere que el Estado de Chile cumpla cabalmente y vele por el cumplimiento de la contraparte del convenio en cuestión, puesto que elementos fundamentales, como lo es la constitución del Tribunal Internacional de Arbitraje no se han materializado.

En términos generales, es necesario que exista conciencia acerca de la improcedencia de otorgar inmunidades a entidades que no cumplen los requisitos para recibirlas, y el perjuicio que provoca al país el otorgamiento de estas facilidades a estas entidades.

Referencias

1963

27-02-1963, Ley 15.172: Libera del pago de derechos de internación y, en general, de todo impuesto y contribuciones, a la internación del material e implementos destinados a la instalación y alhajamiento del **observatorio astrofísico** que será construido en el país. <http://www.leychile.cl/N?i=28069&f=1970-08-01&p=>

1964

04-01-1964, Decreto 18: Promulga convenio entre el gobierno de Chile y la **Organización Europea para la investigación astronómica del hemisferio austral**, para el establecimiento de un observatorio astronómico en Chile. <http://www.leychile.cl/N?i=98863&f=1964-04-04&p=>

27-08-1964, Decreto 1050: Dispone que el director de tierras y bienes nacionales, en representación del fisco, conjuntamente con el representante legal de la **Organización Europea para la investigación astronómica del hemisferio austral**, suscriba la escritura pública que señala. <http://www.leychile.cl/N?i=1041360&f=1964-09-14&p=>

1965

26-10-1965, Decreto 2940: Declara cuales son las **franquicias tributarias** de que goza la institución que menciona. <http://www.leychile.cl/N?i=259106&f=1989-06-24&p=>

1970

12-11-1970, Decreto 683: Concede prerrogativas y facilidades para **Carnegie Institution of Washington** (Observatorio CARSO).

1977

09-11-1977, Decreto 109: Declara lugar de interés científico el ocupado por el observatorio situado en el cerro **La Silla**, y terrenos circunvecinos que se indican. <http://www.leychile.cl/N?i=1021534&f=1977-12-02&p=>

1985

26-12-1985, Decreto 1166: Modifica decreto no. 683, de 1970
<http://www.leychile.cl/N?i=158394&f=1986-05-24&p=>

1986

16-05-1986, Decreto 52: Declara lugar de interés científico para **efectos mineros**, el ocupado por el observatorio situado en el cerro Paranal y terrenos circunvecinos que se indican, en comunas de Antofagasta y Taltal. <http://www.leychile.cl/N?i=8295&f=1986-07-17&p=>

1988

04-01-1988, Decreto 1: Declara lugar de interés científico para **efectos mineros** el situado en el cerro Paranal y terrenos circunvecinos que indica en comunas que señala.
<http://www.leychile.cl/N?i=135657&f=1988-03-08&p=>

1991

02-05-1991, Decreto 71: Declárase lugar de interés científico para los **efectos mineros**, el terreno adyacente que se indica al ocupado por el observatorio situado en el cerro Paranal, comunas de Antofagasta y Taltal, II Región. <http://www.leychile.cl/N?i=8687&f=1991-07-09&p=>

1996

03-12-1996, Decreto 1766: Promulga acuerdo interpretativo, suplementario y modificadorio del convenio con la **Organización Europea para la investigación astronómica en el hemisferio austral (ESO)** para el establecimiento de un observatorio astronómico en Chile.
<http://www.leychile.cl/N?i=71419&f=1997-05-17&p=>

1998

10-03-1998, Decreto 354: Concede prerrogativas y facilidades a **Associated Universities Inc.**
<http://www.leychile.cl/N?i=120536&f=2002-10-24&p=>

04-11-1998, Decreto 1908: Concede prerrogativas y facilidades a **Instituto Tecnológico de California.** <http://www.leychile.cl/N?i=132326&f=1999-02-25&p=>

1999

22-12-1999, Decreto 1746: Declara que la organización **Associated Universities Inc.** y su personal gozarán de las exenciones relacionadas con la construcción en Chile del observatorio astronómico "Millimeter Array" (MMA) <http://www.leychile.cl/N?i=164052&f=2004-04-22&p=>

2001

23-08-2001, Decreto 461: Concede prerrogativas y facilidades a observatorio astronómico nacional de Japón. <http://www.leychile.cl/N?i=191024&f=2001-10-30&p=>

2002

25-07-2002, Decreto 182: Modifica decreto que indica. <http://www.leychile.cl/N?i=203862&f=2002-10-24&p=>

28-08-2002, Decreto 210: Promulga el convenio con la **Organización Europea para la investigación astronómica en el hemisferio austral (ESO)** relativo a la antena experimental que constituye el objeto del proyecto "Atacama Pathfinder Experiment" o "Proyecto APEX". <http://www.leychile.cl/N?i=205014&f=2002-11-27&p=>

2003

04-07-2003, Decreto 176: Promulga el acuerdo con la **Organización Europea para la investigación astronómica en el hemisferio austral (ESO)** relativo al establecimiento de un nuevo centro de observación - proyecto **ALMA** <http://www.leychile.cl/N?i=214369&f=2003-09-03&p=>

29-09-2003, Decreto 601 Exento: adjudica concesión onerosa de inmueble fiscal en la II región de Antofagasta a **Organización Europea para la investigación astronómica en el hemisferio austral (ESO)** y a la **Associated Universities Inc. (AUI)**. <http://www.leychile.cl/N?i=216395&f=2003-11-06&p=>

28-10-2003, Resolución 1156 Exenta: rectifica decreto no 601 exento, de 2003, en parte que indica. <http://www.leychile.cl/N?i=216899&f=2003-11-06&p=>

27-11-2003, Decreto 1056: Modifica decreto no 1.746, de 1999 <http://www.leychile.cl/N?i=224109&f=2004-04-22&p=>

2004

15-01-2004, Decreto 5: Concede prerrogativas y facilidades a la **Universidad de Nagoya, de Japón**. <http://www.leychile.cl/N?i=225634&f=2004-05-27&p=>

2005

21-10-2005, Decreto 90: Declara zona de interés científico para **efectos mineros**. <http://www.leychile.cl/N?i=245881&f=2006-01-04&p=>

02-11-2005, Decreto 269: Concede prerrogativas y facilidades a la **Universidad de Princeton**. <http://www.leychile.cl/N?i=247608&f=2006-02-28&p=>

2006

12-01-2006, Decreto 9: Concede prerrogativas y facilidades a la **Smithsonian Institution**. <http://www.leychile.cl/N?i=249200&f=2006-04-28&p=>

07-04-2006, Decreto 83: Concede prerrogativas y facilidades a la **Universität zu Köln**. <http://www.leychile.cl/N?i=251049&f=2006-07-07&p=>

27-12-2006, Decreto 454: Concede prerrogativas y facilidades a la **Universidad de Tokio, de Japón**. <http://www.leychile.cl/N?i=259686&f=2007-04-03&p=>

2007

13-11-2007, Decreto 196: Concede prerrogativas y facilidades a **TMT Observatory Corporation**. <http://www.leychile.cl/N?i=268832&f=2008-01-24&p=>

2008

05-06-2008, Decreto 159: Concede prerrogativas y facilidades a la **Universidad de Cardiff**. <http://www.leychile.cl/N?i=274412&f=2008-07-18&p=>

2011

02-11-2011, Decreto 141: Promulga el convenio entre el Gobierno de la república de Chile y la **Organización Europea para la investigación astronómica en el hemisferio austral (ESO)** relativo a la instalación del European Extremely Large Telescope. <http://www.leychile.cl/N?i=1039349&f=2012-04-24&p=>

2013

25-03-2013, Decreto 473 Exento: Otorga concesión gratuita de inmueble fiscal que indica en la región de Antofagasta, a la **Organización Europea para la investigación astronómica en el hemisferio austral (ESO)**. <http://www.leychile.cl/N?i=1049941&f=2013-04-06&p=>

26-08-2013, Decreto 1018: Modifica decreto no 473 exento, de 2013, en forma que indica y otorga nuevo plazo para suscripción de escritura pública de concesión. <http://www.leychile.cl/N?i=1053875&f=2013-08-31&p=>