

Antofagasta, a veintiséis de marzo de dos mil veintiuno

VISTOS:

La comparecencia de Francisco Labraña Araya, abogado, quien en representación del Sindicato de Trabajadores de la empresa Sociedad Marítima y Comercial Ltda. y sus afiliados, con domicilio en calle Serrano S/N; del Sindicato de Trabajadores Transitorios y Eventuales del Carbón N°2 y sus afiliados, con domicilio en calle Esmeralda N°2813 y; del S.T.T.N2 de Marineros Auxiliares de Bahía de Pto. de Tocopilla y sus afiliados, con domicilio en calle Arturo Prat N°1755, todos de la comuna de Tocopilla, interpuso recurso de protección en contra del Ministerio de Energía, representado por su Ministro, don Juan Carlos Jobet y ambos representados a su vez, por su Abogado Procurador Fiscal, don Carlos Bonilla Lanas, solicitando que se decrete la suspensión de todos los efectos jurídicos del acto recurrido, mientras no se publique la estrategia de transición justa emprendida por el Ministerio de Energía, junto a los Ministerios del Trabajo y Previsión Social y Medio Ambiente y a la vez se garantice la indemnidad de los derechos fundamentales de los afectados a raíz del proceso de descarbonización, o en subsidio, se decreten las medidas pertinentes para reestablecer el imperio del derecho y asegurar la debida protección de los afectados, con costas.

Informó el recurrido, solicitando el rechazo del recurso.

Puesta la causa en estado, se trajeron los autos para dictar sentencia.

CON LO RELACIONADO Y CONSIDERANDO:



PRIMERO: Que los recurrentes fundan su recurso en la existencia de un acto ilegal y arbitrario del recurrido, consistente en la dictación del decreto N°42 de 2020 del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, que modificó el Decreto N°62 de 2006 del mismo Ministerio, el cual aprueba el Reglamento de Transferencias de Potencia entre Empresas Generadoras establecidas en la Ley General de Servicios Eléctricos e introduce modificaciones al decreto que indica, vulnerando las garantías contenidas en el artículo 19 N°2, 16, 19 y 24 de la Constitución Política de la República.

Señaló que la acción se formula en el marco del proceso de descarbonización diseñado por el Gobierno, contexto en el que el Ministerio ha observado las diversas experiencias internacionales de este proceso, lo cual ha derivado en el impulso de la “Estrategia de Transición Justa”. Por ello, previo a la dictación del acto objeto de esta acción, el recurrido conocía los efectos del mismo y la afectación de derechos fundamentales de los recurrentes.

Hizo presente que el cuatro de junio de dos mil diecinueve, el Ministerio suscribió acuerdos para la descarbonización con cuatro empresas, lo que implicó la obligación de modificar el D.S. N°62 de 2006 que aprueba el Reglamento de Transferencias de Potencia entre Empresas Generadoras. A su vez, las partes que participaron en los acuerdos, suscribieron un anexo que fijó un plazo y contenido esencial para la modificación el D.S.. Así, las modificaciones acordadas están destinadas a definir un nuevo “Estado Operativo de Reserva Estratégica”.



En cumplimiento de este acuerdo, el veintiséis de diciembre de dos mil veinte, el Ministerio publicó el Decreto N°42 de 2020, el cual modifica el decreto N°62 de 2006.

En consecuencia, el Ministerio de Energía sólo suscribió acuerdos con cuatro empresas para impulsar la ejecución del proceso de descarbonización, desconociendo los derechos de los trabajadores afectados por el decreto.

Indicó que en junio de dos mil veinte, se inició la elaboración de la "estrategia de transición justa de energía", para ser publicada el primer semestre de este año. Por lo tanto, existe un desfase temporal en el proceso de descarbonización que deja en indefensión a los recurrentes, pues este significa incerteza jurídica respecto de los derechos laborales afectados durante la implementación.

Refirió que la OIT entrega luces sobre los principios rectores que deben guiar los procesos de transición justa, los que contemplan el consenso social, el respeto a los derechos fundamentales del trabajo, la consideración de la dimensión de género, políticas que promuevan la creación de empleos y protección social frente a pérdida de los mismos, entre otros.

Asimismo, el Banco Interamericano de Desarrollo, elaboró recomendaciones para una transición justa en Chile, contenidas en el estudio "Impacto económico y laboral del retiro y/o reconversión de unidades a carbón en Chile", especialmente en relación al impacto económico y laboral que se debe considerar. Por lo tanto, el Ministerio conocía los alcances del proceso de descarbonización respecto a los derechos de



los trabajadores que prestan servicios esenciales para la producción energética en base a Carbón.

Con el actuar del recurrido se ha afectado a los sindicatos de Trabajadores Portuarios de Tocopilla y sus afiliados que prestan servicios esenciales, los que representan a un total de ciento once trabajadores, de los cuales ochenta y seis prestan servicios destinados exclusivamente para la producción de energía en base a Carbón. Asimismo, los trabajadores afiliados a los sindicatos recurrentes prestan servicios en recintos portuarios propiedad de ENGIE Energía Chile S.A, una de las empresas con las que el Ministerio firmó acuerdos.

Hizo presente que el recinto portuario propiedad de la referida empresa, fue construido exclusivamente para la transferencia de carga "carbón", como fuente de alimentación para las termoeléctricas emplazadas en Tocopilla. Por ello, a la fecha del recurso, han cesado sus operaciones las unidades doce y trece, en junio de dos mil diecinueve, lo que ha implicado una importante lesión a los derechos de los trabajadores portuarios afiliados a los Sindicatos recurrentes. Estas lesiones se traducen en pérdida de empleo, baja en las remuneraciones, baja en los ahorros previsionales e incertidumbre respecto al futuro de la fuente laboral.

Agregó que el sindicato de trabajadores transitorios y eventuales del carbón N°2 es el más afectado, pues agrupa a trabajadores eventuales que trabajan únicamente en la descarga de carbón desde los buques, motivo por el cual sus ingresos han disminuido en un setenta por ciento. Además, cuando se concrete el cierre de las unidades catorce y quince, se proyecta la



pérdida total del empleo. Asimismo, el S.T.T.N2 de marineros auxiliares de bahía de pto. de Tocopilla que tiene movimiento de carga por parte de SQM y de carbón, ha disminuido sus ingresos en los últimos tres años en un 30%. Y en el caso del sindicato de trabajadores de empresa sociedad marítima y comercial LTDA somarco, a raíz del cierre de las unidades, ha sufrido una baja de afiliados por reducciones de personal, un aumento en la carga laboral para los trabajadores que han continuado prestando servicios y la incerteza respecto a su estabilidad laboral.

Puntualizó que el proceso de descarbonización encierra en sí mismo una colisión de derechos fundamentales. Por un lado, se encuentran los derechos a la vida y medio ambiente libre de contaminación y por el otro los derechos laborales, sociales y económicos afectados por la descarbonización. Por lo tanto, aun cuando se reconoce que la producción de energía es dañina, se debe atender la responsabilidad jurídica y patrimonial por parte del Estado, respecto de los trabajadores cuya actividad económica se suprime, lo que se debió considerar dentro de los fundamentos del acto administrativo que se recurre. Ello pues están siendo marginados de su trabajo sin la mediación de un programa de reinserción, recalificación, indemnización, protección social y/o retiro.

Señaló que la arbitrariedad del acto deviene de los fundamentos contenidos en el decreto, que viene a materializar una política de cambio de matriz energética que debe ser complementada por un proceso de transición justa, que ameritaba la revisión por todos los actores involucrados, como los sindicatos afectados.



Asimismo, el acto es arbitrario al emanar de un acuerdo suscrito entre el recurrido y cuatro empresas privadas productoras de energía, reconociendo los derechos de estas y no de los trabajadores.

En cuanto a las garantías vulneradas, refirió en primer lugar la igualdad ante la Ley, pues los recurrentes fueron tratados en forma desigual, en comparación con otros trabajadores que si fueron considerados en el proceso de transición justa y de las empresas involucradas.

En segundo lugar, se vulneró la libertad de trabajo, en cuanto al derecho de conservarlo mientras no sobrevengan circunstancias objetivas que autoricen su terminación. Ello, especialmente porque los trabajadores portuarios son calificados, lo que hace más difícil reubicarlos o que puedan reinserirse al mercado laboral en otras áreas.

En tercer lugar, se vulneró la libertad sindical, lo que deriva de que al no garantizarse el empleo de los trabajadores, las organizaciones sindicales desaparecerán por quedar la totalidad de sus trabajadores sin empleo.

Finalmente, se vulneró el derecho de propiedad, por la pérdida de su remuneración mensual.

Concluyó solicitando que se decrete la suspensión de todos los efectos jurídicos del acto recurrido, mientras no se publique la estrategia de transición justa emprendida por el Ministerio de Energía, junto a los Ministerios del Trabajo y Previsión Social y Medio Ambiente y a la vez se garantice la indemnidad de los derechos fundamentales de los afectados a raíz del proceso de descarbonización, o en



subsidio, se decreten las medidas pertinentes para reestablecer el imperio del derecho y asegurar la debida protección de los afectados, con costas.

SEGUNDO: Que informó Ministro de Energía, Juan Jobet Eluchans, solicitando el rechazo del recurso, con costas.

Inició con una reseña del proceso de descarbonización seguido por el Ministerio, en virtud de compromisos internacionales adquiridos por el país, a través de la política pública en materia energética plasmada en la "Ruta Energética 2018-2022", en base a las potestades legales del Ministerio. En virtud de este proceso, se realizó una mesa de descarbonización en la que participaron diversos actores, como el recurrido, la Comisión Nacional de Energía, el Ministerio del Medio Ambiente, las empresas propietarias de centrales generadoras de energía en base a carbón, asociaciones de consumidores, el Coordinador Independiente del Sistema Eléctrico Nacional, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales, sindicatos de trabajadores y organizaciones de la sociedad civil, como el sindicato de trabajadores centrales de carbón.

En virtud de dicha mesa, se realizó el estudio del Banco Interamericano de Desarrollo que citaron los recurrentes, el cual señaló que se generaría un impacto directo en el sector de generación de carbón, siendo Tocopilla una de las comunas afectadas.

En este contexto, se firmaron acuerdos con diversas empresas, estableciendo la necesidad de establecer un grupo de trabajo para crear un cronograma y las condiciones para el cierre programado de la operación de centrales de carbón. Los acuerdos



contemplan dos periodos de implementación: antes y después del año dos mil veinticinco. Así, dentro del periodo contemplado a mediano plazo, se observa el retiro unidades generadoras de carbón, entre las cuales se encuentran cuatro de Tocopilla, las unidades doce y trece ya retiradas, y catorce y quince en enero del dos mil veintidós.

Ahora bien, en cuanto a la “Estrategia de Transición Justa”, esta se encuentra en elaboración, pues es parte de los compromisos de la Contribución Determinada a Nivel Nacional, que el Estado presentó a la Secretaría de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, que busca un desarrollo socioambiental sustentable, minimizando los posibles impactos negativos a los grupos vulnerables que pudieren verse afectados por las políticas adoptadas para combatir el cambio climático. La Estrategia otorga un marco general al proceso de transición energética, promoviendo la creación de empleos verdes y mejorando las condiciones medioambientales.

En este contexto, se han desarrollado procesos participativos que permitan generar propuestas, siguiendo así los lineamientos internacionales. Entre estos, se han realizado talleres con sindicatos de las cuatro empresas generadoras de carbón, talleres para todo público y talleres con organizaciones sociales, entre los cuales se encontraba el presidente del sindicato portuario de Tocopilla y el abogado recurrente, lo que demuestra que han participado en la elaboración de la Estrategia. Asimismo, se realizaron otras reuniones, a solitud de los recurrentes.



Señaló que la acción deducida no cumple con los requisitos de la acción constitucional, pues se recurre contra un decreto, es decir, un acto administrativo que dio cumplimiento a la legalidad y juridicidad imperante, dictado en el marco de las competencias otorgadas por ley y con toma de razón por la Contraloría General de la República, gozando - en consecuencia - de presunción de legalidad. Asimismo, no es arbitrario, atendida la razonabilidad y proporcionalidad expresada en él. Además, no existe relación directa e inmediata que implique vulneración de las garantías alegadas.

Hizo presente que actualmente la normativa vigente no contempla herramientas para forzar el cierre de las centrales de carbón. Por ello, se requiere que sean las empresas propietarias quienes lo decidan de manera voluntaria. En consecuencia, mediante la dictación del Decreto N°42, no se establece un cronograma obligatorio de retiro de centrales, sino que establece un instrumento voluntario y regulatorio, para resguardar la operación del sistema eléctrico.

Por lo anterior, el decreto no implica una vulneración de garantías, ya que su aplicación no tiene como consecuencia una pérdida de empleos, pues ello solo ocurriría en caso de que se cierren las centrales, lo que depende de la decisión de las empresas.

Indicó que es lícito que el Poder Ejecutivo haga uso de su potestad reglamentaria de ejecución, otorgada por la Constitución, y cuya aplicación es común en materias de energía. Así, el Decreto N°42 tuvo como finalidad esencial y exclusiva la ejecución de disposiciones contenidas en el D.F.L N°4/20.018 de 2006



del Ministerio, que fijó el texto de la Ley General de Servicios Eléctricos, incorporando un nuevo estado operativo denominado "Estado de Reserva Estratégica". Por tanto, lo que busca el D.S. es concretar los planes y políticas sectoriales en materia de descarbonización, complementando la Ley señalada.

Además, la regulación del D.S. no implica necesariamente el cierre de las centrales, pues la empresa debe hacer una solicitud previa de la que se puede desistir. Por ello, no es un estado obligatorio ni significa el cierre de todas las centrales generadoras en base a carbón, que por lo demás, siguen funcionando bajo otras condiciones y remuneración.

Finalmente, señaló que no existe vulneración alguna de los derechos que se estiman como vulnerados, que sea causa directa del Decreto dictado.

TERCERO: Que de conformidad a lo establecido en el inciso primero del artículo 20 de la Constitución Política de la República el recurso de protección de garantías constitucionales constituye jurídicamente una acción de naturaleza cautelar, destinada a amparar el legítimo ejercicio de las garantías y derechos preexistentes que en esa misma disposición se enumeran, mediante la adopción de medidas de resguardo que se deben tomar ante un acto arbitrario o ilegal que impida, amague o moleste ese ejercicio.

CUARTO: Que el recurso de protección, como acción cautelar de urgencia, carece de las garantías procesales de un juicio declarativo de lato conocimiento, razón por la que sólo ampara derechos no controvertidos o indubitados.



En este sentido, un acto u omisión es arbitrario cuando carece de razonabilidad, de fundamentación suficiente, de sustentación lógica, es decir, cuando no existe razón que lo fundamente y quien actúa lo hace por mero capricho.

El acto u omisión será ilegal cuando no reúne los requisitos legales, es contrario a derecho o a la ley o no se atiene estrictamente a la normativa legal vigente.

QUINTO: Que en la especie, los recurrentes dirigen su acción en contra la actuación ilegal y arbitraria del Ministerio recurrido, consistente en la dictación del decreto N°42 de 2020, del Ministerio de Energía, que modificó el Decreto N°62 de 2006 del Ministerio de Economía Fomento y Reconstrucción, que aprueba Reglamento de Transferencias de Potencia entre Empresas Generadoras establecidas en la Ley General de Servicios Eléctricos e introduce modificaciones al decreto que indica, vulnerando las garantías que se invocan.

SEXTO: Que de conformidad a lo señalado en el considerando cuarto precedente, siendo la arbitrariedad o ilegalidad una de las condiciones de procedencia de la acción de protección, en primer lugar debe establecerse que en este caso no puede afirmarse que en el pronunciamiento del Decreto Supremo N°42, exista una acción ilegal o arbitraria por parte del Poder Ejecutivo - a través del Ministerio recurrido - pues su dictación encuentra su origen en una habilitación expresa para ello, en virtud de una potestad reglamentaria de ejecución entregada por la Constitución Política de la República, en sus artículos 32 N°6 y 35. En



consecuencia, no es posible utilizar esta acción constitucional como una forma de control jurisdiccional de las normas jurídicas legalmente dictadas por el poder público, en el ejercicio de sus potestades.

Asimismo, no debe perderse de vista que el Decreto Supremo en cuestión fue objeto del acto de toma de razón por parte de la Contraloría General de la República, según lo prescribe el artículo 98 de la Constitución. Dicho trámite precisamente es un control obligatorio de juridicidad y legalidad de los actos que tratan materias que se consideren esenciales y las que se dicten conforme a ellas, antes de que estos entren en vigor, como ocurrió en el caso del Decreto recurrido. Por lo tanto, y en virtud de la presunción de legalidad que deriva de la toma de razón, no se advierte que el pronunciamiento de este Decreto Supremo incurra en el vicio que se pretende.

SÉPTIMO: Que, asimismo, tampoco se advierte que el Decreto Supremo que se impugna produzca la privación, perturbación o amenaza concreta de algunos de los derechos o garantías que sostienen los recurrentes, pues como ha expuesto latamente el Ministerio recurrido, el acto dictado no obliga a las empresas al cierre de las centrales eléctricas en base a carbón, sino más bien, entrega directrices para estas, en el caso que voluntariamente se sometan en dicho proceso.

Sumado a ello, de las garantías que se denuncian, en especial el derecho a la libertad del trabajo, no existe vínculo jurídico alguno entre las recurrentes y el Ministerio recurrido, por cuanto la naturaleza de las funciones desarrolladas por los actores, no revierten en carácter de funcionarios



públicos que puedan accionar en contra de un Órgano de la Administración del Estado por el término de su relación laboral, ya que esta dependen directamente con las empresas referidas, y no con el Ministerio de Energía.

En consecuencia, no se advierte una relación de causalidad entre la dictación del Decreto y las garantías invocadas como conculcadas.

OCTAVO: Que finalmente, tampoco se vislumbra que en el ámbito de su competencia, esta Corte de Apelaciones pueda restablecer el imperio del derecho en la forma solicitada por los recurrentes, ya que ello supondría suspender los efectos de una reglamentación emanada del poder ejecutivo, excediendo los fines de esta acción cautelar.

NOVENO: Que no se condena en costas a los recurrentes, por tener motivo plausible para litigar.

Por estas consideraciones y de acuerdo, además, con lo dispuesto en el artículo 20 de la Constitución Política de la República y Auto Acordado de la Corte Suprema sobre Tramitación del Recurso de Protección de Garantías Constitucionales, **SE RECHAZA sin costas**, el recurso deducido por el abogado Francisco Javier Labraña Araya, en representación del **Sindicato de Trabajadores de la empresa Sociedad Marítima y Comercial Ltda. y sus afiliados**, con domicilio en calle Serrano S/N; **Sindicato de Trabajadores Transitorios y Eventuales del Carbón N°2 y sus Afiliados**, con domicilio en calle Esmeralda N°2813 y; **del S.T.T.N2 de Marineros Auxiliares de Bahía De Pto. De Tocopilla y sus Afiliados** en contra del **Ministerio de Energía**, representado por su Ministro, don Juan Carlos Jobet.



Regístrese y comuníquese.

Rol 318 - 2021 (PROT)





TWXXJXZHK

Pronunciado por la Primera Sala de la C.A. de Antofagasta integrada por los Ministros (as) Dinko Franulic C., Virginia Elena Soubllette M., Myriam Del Carmen Urbina P. Antofagasta, veintiséis de marzo de dos mil veintiuno.

En Antofagasta, a veintiséis de marzo de dos mil veintiuno, notifiqué en Secretaría por el Estado Diario la resolución precedente.



Este documento tiene firma electrónica y su original puede ser validado en <http://verificadoc.pjud.cl> o en la tramitación de la causa.
A contar del 06 de septiembre de 2020, la hora visualizada corresponde al horario de verano establecido en Chile Continental. Para Chile Insular Occidental, Isla de Pascua e Isla Salas y Gómez restar 2 horas. Para más información consulte <http://www.horaoficial.cl>