

**REF.:** Resuelve procedimiento administrativo de invalidación de la Resolución Exenta N° 411, de 13 de octubre de 2021, de la Comisión Nacional de Energía.

**SANTIAGO, 2 de febrero de 2024**

**RESOLUCION EXENTA N° 37/2024**

**VISTOS:**

- a)** Los artículos 6° y 7° de la Constitución Política de la República;
- b)** Los artículos 2°, 3°, 5°, 8°, 13 y 52 del Decreto con Fuerza de Ley N° 1, de 2001, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado;
- c)** Lo dispuesto en la Ley N° 19.880, de 2003, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que establece Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los Órganos de la Administración del Estado, en adelante la "Ley N° 19.880";
- d)** Lo dispuesto en el artículo 9° letra h) del D.L. N° 2.224, de 1978, que crea el Ministerio de Energía y la Comisión Nacional de Energía, en adelante la "Comisión", modificado por la Ley N° 20.402, que crea el Ministerio de Energía, en adelante, el "D.L. N° 2.224";
- e)** El Decreto con Fuerza de Ley N° 4, de 2006, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del Decreto con Fuerza de Ley N° 1 de 1982, del Ministerio de Minería, Ley General de Servicios Eléctricos, en adelante e indistintamente "Ley General de Servicios Eléctricos", "LGSE" o la "Ley";
- f)** Lo establecido en el Decreto Supremo N° 11 del Ministerio de Energía, de 31 de enero de 2017, publicado en el Diario Oficial el 28 de septiembre de 2017, que "Aprueba reglamento para la dictación de normas técnicas que rijan los aspectos técnicos, de seguridad, coordinación, calidad, información y económicos del funcionamiento del sector eléctrico", en adelante el "Reglamento NT";
- g)** Lo establecido en la Norma Técnica para la Programación y Coordinación de la Operación de Unidades que utilicen Gas Natural Licuado Regasificado,

de octubre de 2021, aprobada por Resolución Exenta N° 411 de 13 de octubre de 2021, publicada en el Diario Oficial el 18 de octubre de 2021, de la Comisión Nacional de Energía, en adelante la "NT GNL 2021";

- h)** La solicitud de invalidación administrativa interpuesta por las ONG Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente, Mujeres de Zona de Sacrificio en Resistencia y Fundación Sociedades Sustentables, en adelante, las "solicitantes", en contra de la Resolución Exenta N° 411 de 13 de octubre de 2021, publicada en el Diario Oficial el 18 de octubre de 2021, de la Comisión Nacional de Energía, en adelante, la "RE 411" o la "resolución impugnada", y en virtud de la cual se aprobó la NT GNL 2021;
- i)** Lo dispuesto en la Resolución Exenta N° 495, de 17 de octubre de 2023, de la Comisión Nacional de Energía, en adelante, la "RE 495", en virtud de la cual se inició, a petición de parte, un procedimiento administrativo de invalidación de acuerdo con lo establecido en el artículo 53 de la Ley N°19.880, respecto de la RE 411, y se concedió audiencia a las partes interesadas para que presentaran los antecedentes que estimaran pertinentes;
- j)** Lo establecido en la Resolución Exenta N° 575, de 21 de noviembre de 2023, de la Comisión Nacional de Energía, en adelante, la "RE 575", en virtud de la cual se amplió por 10 días hábiles el plazo de audiencia para los interesados en el procedimiento administrativo de invalidación singularizado en el literal precedente;
- k)** Los antecedentes presentados por la Fundación Greenpeace Pacífico Sur, con fecha 16 de noviembre de 2023, las empresas Enel Generación S.A., Engie Energía Chile S.A., ambas con fecha 22 de noviembre de 2023, GNL Quintero S.A., de 23 de noviembre de 2023, Colbún S.A., de 06 de diciembre de 2023, y GM Holdings S.A., de 12 de diciembre de 2023;
- l)** Lo dispuesto en el Decreto N° 12A, de 21 de noviembre de 2022, del Ministerio de Energía, que nombra a don Marco Antonio Mancilla Ayancán en el cargo de Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional de Energía; y
- m)** Lo señalado en la Resolución N° 7, de 2019, de la Contraloría General de la República.

**CONSIDERANDO:**

- a)** Que, los literales b) y c) del artículo 7° del D.L. N° 2.224, establecen que, para el cumplimiento de su objetivo y sin perjuicio de las demás atribuciones conferidas en otros cuerpos legales, a la Comisión le corresponderá fijar las normas técnicas y de calidad indispensables para el funcionamiento y la operación de las instalaciones energéticas, en los

casos que señala la ley, y monitorear y proyectar el funcionamiento actual y esperado del sector energético, y proponer al Ministerio de Energía las normas legales y reglamentarias que se requieran, en las materias de su competencia;

- b)** Que, el artículo 72°-19 de la Ley establece que la Comisión deberá fijar, mediante resolución exenta, las normas técnicas que rijan los aspectos técnicos, de seguridad, coordinación, calidad, información y económicos del funcionamiento del sector eléctrico, debiendo establecer un plan de trabajo anual que permita proponer, facilitar y coordinar el desarrollo de tales normas, en el marco de un proceso público y participativo cuyas normas deben ser establecidas en un reglamento;
- c)** Que, a su vez, el Reglamento NT es el instrumento normativo en virtud del cual se encuentra debidamente regulado, en detalle, el ejercicio de la función indicada en el literal precedente;
- d)** Que, en el ejercicio de tal función, en octubre de 2021, esta Comisión dictó la RE 411, que aprobó la NT GNL 2021, la cual modificó y reemplazó la Resolución Exenta CNE N° 376, de 21 de junio de 2019, en adelante e indistintamente, "RE 376/2019" o "NT GNL 2019", la cual, a su vez, modificó y reemplazó la Resolución Exenta CNE N° 638, de 29 de agosto de 2016, en adelante e indistintamente, "RE 638/2016" o "NT GNL 2016";
- e)** Que, el objetivo de la NT GNL 2021 fue establecer las exigencias de información, procedimientos, metodologías, mecanismos y condiciones de aplicación que resulten necesarias para la programación y coordinación de unidades generadoras que utilicen gas natural licuado regasificado para producir electricidad;
- f)** Que, el 21 de agosto de 2023, las ONG Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente, Mujeres de Zona de Sacrificio en Resistencia y Fundación Sociedades Sustentables, por medio de la presentación singularizada el literal h) de Vistos, solicitaron a esta Comisión que se decrete la invalidación de la RE 411 de acuerdo con lo prescrito en el inciso primero del artículo 53 de la Ley N° 19.880, en adelante, la "solicitud de invalidación";
- g)** Que, de acuerdo con lo prescrito en el inciso primero del artículo 53 de la Ley N° 19.880, la autoridad administrativa podrá, de oficio o a petición de parte, invalidar los actos contrarios a derecho, previa audiencia del interesado, siempre que lo haga dentro de los dos años contados desde la notificación o publicación del acto;
- h)** Que, en conformidad con lo dispuesto en la RE 495, esta Comisión inició, a petición de parte, un procedimiento administrativo de invalidación de

acuerdo con lo establecido en el artículo 53 de la Ley N° 19.880, respecto de la RE 411;

- i)** Que, a su vez, esta Comisión amplió el plazo del procedimiento indicado en el numeral precedente en seis meses a contar de la fecha de presentación de la solicitud de invalidación, en conformidad con lo dispuesto en los artículos 26 y 27 de la Ley N° 19.880, con el objetivo de dar cabal cumplimiento al procedimiento establecido en el artículo 53 de la misma ley;
- j)** Que, asimismo, esta Comisión, en cumplimiento de lo establecido en el inciso primero del artículo 53 de la ley N° 19.880, concedió audiencia a los interesados por un plazo de 20 días hábiles a contar de la publicación en el Diario Oficial de la RE 495, para que manifestaran por escrito y por los medios descritos en la referida resolución, lo que en derecho corresponda respecto al procedimiento de invalidación de la RE 411;
- k)** Que, con fecha 21 de noviembre de 2023, la empresa Colbún S.A., a fin de presentar antecedentes de derecho a esta Comisión en relación con el procedimiento de invalidación de la RE 411, solicitó una ampliación del plazo señalado en el considerando anterior por un término adicional de 10 días hábiles, según lo dispuesto por el artículo 26 de la Ley N°19.880;
- l)** Que, en conformidad con lo dispuesto en la RE 575, esta Comisión amplió en 10 días hábiles el plazo de audiencia para los interesados en el procedimiento de invalidación de la RE 411;
- m)** Que, dentro del plazo singularizado en el numeral precedente, los interesados singularizados en el literal k) de Vistos se hicieron parte en el procedimiento en cuestión y presentaron ante esta repartición pública los antecedentes que estimaron pertinentes;
- n)** Que, en su presentación, y antes de referirse al fondo de su requerimiento, las solicitantes indican que la resolución impugnada corresponde a un acto administrativo terminal; que la invalidación es a petición de parte; que se solicita dentro del plazo legal; y que gozan de legitimación activa para la presentación de la solicitud de invalidación en su calidad de vecinos de la comuna de Puchuncaví y miembros de organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la protección y defensa ambiental, configurándose de tal manera el interés exigido por el artículo 21 de la Ley N° 19.880.

Que, en lo que respecta al fondo de la solicitud de invalidación, las solicitantes plantean una serie de consideraciones para dejar sin efecto la RE 411, las cuales se agrupan en dos principales líneas argumentativas que se profundizan en los siguientes párrafos de este literal, a saber: (i) las disposiciones de la NT GNL 2021 constituirían un incentivo injusto al uso del gas para la generación eléctrica, basado en una distorsión regulatoria sin fundamentos técnicos ni económicos sólidos, y en desmedro

de otras fuentes de generación limpias y renovables; y (ii) existirían una serie de ilegalidades que afectarían la validez de la RE 411, a saber: a) contravendría los principios que rigen a la Administración del Estado; b) contravendría el derecho a vivir en un medioambiente libre de contaminación; c) contravendría las disposiciones establecidas en la Ley N° 21.455 de 2022, del Ministerio del Medioambiente, Ley Marco de Cambio Climático, en adelante, "LMCC"; d) vulneraría los principios establecidos en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo; y e) vulneraría compromisos internacionales sobre cambio climático suscritos por nuestro país.

n.1) En primer término, las solicitantes sostienen que la NT GNL 2021 establece un mecanismo que incentivaría injustamente el uso del gas para la generación eléctrica, basado en una distorsión regulatoria sin fundamentos técnicos ni económicos sólidos, y en desmedro de otras fuentes de generación limpias y renovables. Al efecto, indican que con la referida normativa se priorizaría el despacho de Gas Natural Licuado (GNL) en la matriz eléctrica, en perjuicio de fuentes de energía renovables no convencionales (ERNC), lo cual, a su vez, alteraría significativamente el precio spot de la energía, disminuyendo el valor que se paga a todas las empresas de generación por la inyección al sistema. Lo anterior, según indican las solicitantes, sería uno de los motivos que habrían llevado al empeoramiento de las condiciones de mercado para las ERNC, lo que ha significado que algunas empresas de generación de energía se hayan visto obligadas a cerrar sus operaciones y pagar multas asociadas.

Asimismo, indican que, si bien la figura del GNL Inflexible se pensó como una figura de aplicación excepcional, esto no se habría cumplido en la práctica, pues entre los años 2019 y 2020, más de la mitad del GNL utilizado en generación habría sido declarado en modalidad inflexible. Tal situación tendría importantes implicancias ambientales, particularmente debido al potencial de calentamiento global que tiene el metano, principal elemento constituyente del GNL. En tal sentido, luego de citar diversas estadísticas relativas al impacto del metano y sus fuentes de origen, las solicitantes señalan que la cadena de extracción, transporte, almacenaje, regasificación y quema de GNL supone inevitablemente fugas de metano, las que serían muy superiores a las que actualmente evalúan los países.

Por último, las solicitantes se refieren al impacto local que tendría la utilización de GNL, particularmente en las comunas de Mejillones y Quintero, donde se ubican los puertos regasificadores de GNL, y que actualmente son consideradas como zonas de sacrificio. Al respecto, indican que *"existen razones para sospechar"* que, en la comuna de Quintero, los episodios de intoxicación que han afectado a sus habitantes estarían relacionados con las descargas de GNL en el puerto local.

I.2) En segundo término, las solicitantes señalan una serie de supuestas ilegalidades que afectarían a la RE 411, las cuales justificarían la solicitud de invalidación de esta, a saber:

I.2.a) Habría sido dictada en contravención a los principios que rigen a la Administración del Estado, en particular, no cumpliría con el principio de razonabilidad. Según indican, el referido principio busca determinar si una decisión emana razonablemente de los antecedentes de hecho y derecho que la Administración tuvo disponibles para tomar su decisión, y busca evitar la arbitrariedad en la toma de decisiones por el Estado. En el caso particular, señalan las solicitantes que cabría preguntarse si la NT GNL 2021 es o no jurídicamente la más adecuada para perseguir un determinado fin, en virtud de los antecedentes que dan origen a dicha decisión administrativa. Al efecto, las solicitantes señalan que esta sería una respuesta inadecuada ante la problemática del transporte y almacenamiento del GNL, pues son las empresas quienes deberían planificar mejor su negocio en lugar de aprovecharse de la regulación.

I.2.b) Habría sido dictada en contravención al derecho a vivir en un medioambiente libre de contaminación del que gozan los habitantes de las comunas de Quintero y Mejillones, según lo dispuesto en el artículo 19 N° 8 de la Constitución Política de la República (CPR). Lo anterior, según indican, por cuanto las comunidades del sector se verían afectadas en su salud y sistemas de vida a causa de los impactos generados por el uso excesivo, innecesario y artificialmente impulsado por la NT GNL 2021, de las instalaciones asociadas a la utilización del GNL, en desmedro de alternativas energéticas más limpias.

I.2.c) Habría sido dictada en contravención a las disposiciones establecidas en la LMCC, en particular, los principios preventivo, precautorio y de no regresión. En particular, porque, en cumplimiento del principio preventivo, una norma debería buscar evitar la emisión de contaminantes en lugar de favorecerlos; en cumplimiento del principio precautorio, una norma debería observar las brechas en el acceso a la información existentes respecto de las poblaciones de las comunas de Puchuncaví y Quintero, además de sus cargas ambientales, y necesariamente concluiría que no corresponde cargarlas adicionalmente con emisiones de la industria del gas; y, en cumplimiento del principio de no regresión, el resultado del ejercicio o aplicación de la norma no podría empeorar la realidad ambiental.

I.2.d) Vulneraría la consagración de ciertos principios de la Declaración de Río en el ordenamiento jurídico nacional. En particular, los principios 11 y 15 del referido instrumento, los cual establecen, en síntesis, que los Estados deben promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente, y aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades, respectivamente. Asimismo, las solicitantes citan jurisprudencia de la

Excma. Corte Suprema en la que, según indican, se operativizaría el denominado principio preventivo en base a los presupuestos clásicos de las medidas cautelares, es decir, en caso de existir un riesgo racional y evidente, previamente demostrado, y la posibilidad de sufrir un perjuicio importante.

l.2.e) Finalmente, las solicitantes indican que la RE 411 vulneraría compromisos internacionales suscritos por Chile, a saber, los compromisos de reducción de las emisiones de metano, adoptados en el marco de la Conferencia de las Partes sobre Cambio Climático del UNFCC N° 26 (COP 26) y de la Contribución Nacionalmente Determinada (NDC, por sus siglas en inglés) de nuestro país, así como el derecho de acceso a la información de carácter ambiental establecido en el Acuerdo de Escazú.

- o)** Que, la relación de antecedentes de hecho y derecho sobre los cuales discurren las solicitantes ha sido analizada detenidamente por este servicio, así como los antecedentes acompañados en este procedimiento por las partes interesadas singularizadas en el literal k) de Vistos, dentro del plazo de audiencia fijado por la RE 495 y luego ampliado en virtud de la RE 575;
- p)** Que, en forma previa a dar respuesta a la solicitud de invalidación, esta Comisión estima necesario hacer presente que la RE 411 objeto del presente recurso, se encuentra actualmente siendo conocida por el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC), proceso en el cual esta repartición pública ha expuesto latamente su posición respecto a la condición de inflexibilidad contenida en la NT GNL 2021;
- q)** Que, dicho lo anterior, y sobre la validez del acto administrativo, cabe señalar que el inciso final del artículo 3° de la Ley N° 19.880 dispone que *“Los actos administrativos gozan de presunción de legalidad, de imperio y exigibilidad frente a sus destinatarios, autorizando su ejecución de oficio por la autoridad administrativa, salvo que mediare una orden de suspensión dispuesta por la autoridad administrativa dentro del procedimiento impugnatorio o por el juez, conociendo por la vía jurisdiccional”*;
- r)** Que, en relación con el procedimiento de invalidación y la potestad invalidatoria que posee esta repartición pública, la doctrina administrativa ha señalado que *“El fundamento de la potestad invalidatoria se encuentra en el deber que le asiste a la autoridad de ajustar sus actos a la observación del principio de legalidad. Postulado que en nuestra legislación es obligatorio para todos los órganos de la Administración del Estado, por mandato del artículo 6° de la CPR y el artículo 2° de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado N°*

18.575, de 1986”<sup>1</sup>. A partir de lo anterior, es posible señalar que un acto administrativo es legal, es decir, ajustado a Derecho, “cuando cumple todas las exigencias que el ordenamiento jurídico le impone”<sup>2</sup>. En consecuencia, el acto administrativo será legal y jurídico cuando satisface los siguientes requisitos: “Ha sido dictado dentro de la competencia de la Administración Pública (legalidad competencial o atributiva). Cuando ha sido dictado dentro de un procedimiento administrativo y en la forma que prescribe la ley (legalidad formal). Cuando el acto administrativo en su contenido es compatible y no contradictorio con el ordenamiento jurídico vigente (legalidad material)”<sup>3</sup>. A mayor abundamiento, la doctrina ha distinguido entre los regímenes correspondientes a la invalidez y la ilegalidad, por cuanto la presunción de validez es más fuerte o resistente que la presunción de legalidad<sup>4</sup>. En tal sentido, la invalidez se contemplaría como remedio únicamente para ciertos vicios de legalidad que podrían infringir el principio de juridicidad, tales como: (i) ausencia de investidura regular; (ii) ilegalidad por desviación de fin; y (iii) la concurrencia de vicios de forma o de procedimiento de naturaleza esencial<sup>5</sup>;

- s)** Que, en cuanto a los requisitos formales de la solicitud de invalidación, cabe referirse al cumplimiento del plazo legal establecido para su presentación. Dicho plazo corresponde a un término de dos años a contar de la notificación o publicación del acto, según lo dispuesto por el inciso primero del artículo 53 de la Ley N° 19.880. Al respecto, las solicitantes indican que la RE 411, de 13 de octubre de 2021, fue publicada en el Diario Oficial el 18 de octubre del mismo año, mientras que la solicitud de invalidación fue presentada ante esta Comisión el 21 de agosto de 2023, por lo que se encontraría dentro del plazo fijado en Ley N° 19.880. Sin perjuicio de lo anterior, tal como se desprende de la argumentación de fondo contenida en la solicitud de invalidación, lo que se busca mediante su presentación es la eliminación de la condición de inflexibilidad que favorece la utilización de GNL en la operación del Sistema Eléctrico Nacional, en adelante, “SEN”, figura que fue introducida en nuestro ordenamiento jurídico a través de la RE 638/2016, y modificada posteriormente por la RE 376/2019, y por la RE 411 en el año 2021. En consecuencia, y tal como se profundizará posteriormente en esta resolución, una eventual invalidación de la NT GNL 2021 aprobada por la referida RE 411, originaría, necesariamente, que la condición de inflexibilidad del GNL estuviese nuevamente regulada según lo dispuesto en la normativa previa a la resolución impugnada, es decir, por la RE 376/2019, la cual establecía condiciones menos restrictivas para la

---

<sup>1</sup> Silva Cimma, Enrique (1995), como se citó en Flores Rivas, Juan Carlos (2023).

<sup>2</sup> Bermúdez Soto, Jorge (1999). «Derecho Administrativo General». Thomson Reuters, Tercera edición actualizada, p. 548.

<sup>3</sup> Bermúdez Soto, Jorge, Óp. Cit.

<sup>4</sup> Rebollo Puig, Manuel (2005). «La presunción de validez». Revista Española de Derecho Administrativo, N°128, p. 596-600.

<sup>5</sup> Jara Schnettler, Jaime (2004). «La nulidad de derecho público ante la doctrina y jurisprudencia». Libromar, p. 111.



utilización de la condición de inflexibilidad en la operación del GNL, situación que resultaría del todo contraria a los intereses y fundamentos expresados por las solicitantes;

- t)** Que, en cuanto al fondo de la solicitud de invalidación, la RE 411 ha sido dictada en estricto cumplimiento y observancia del principio de legalidad, sin que exista circunstancia alguna que pueda dar lugar a una eventual invalidación, total o parcial, del referido acto administrativo, tal como se revisa en detalle a continuación;
- u)** Que, al efecto, en conformidad con las facultades otorgadas por el D.L. N° 2.224, y según lo mandatado por la LGSE, esta Comisión tiene el deber de fijar las normas técnicas que rijan los aspectos técnicos, de seguridad, coordinación, calidad, información y económicos del funcionamiento del sector eléctrico, mediante los mecanismos y procedimientos que se detallan en el Reglamento NT;
- v)** Que, en el ejercicio de tal competencia, y en cumplimiento de lo establecido en la Ley, el Reglamento NT, y el Plan Normativo Anual correspondiente al año 2020, por medio de Resolución Exenta N° 324 de 2020, en adelante, la "RE 324/2020", esta Comisión dio inicio al procedimiento de modificación de la RE 376/2019;

Tal como indica la RE 324/2020, el referido procedimiento tuvo por objetivo revisar los aspectos asociados a la condición de suministro, flexible e inflexible, y criterios de despacho contenidos en la anterior normativa técnica, en concordancia con los principios de coordinación de la operación establecidos en el artículo 72°-1 de la Ley.

Luego, mediante Resolución Exenta CNE N° 378/2020, se designó a los integrantes del Comité Consultivo Especial para colaborar en la modificación de la NT GNL y se fijó la fecha para la celebración de la primera sesión del Comité. En dicha ocasión, atendido lo dispuesto en el artículo 19 del Reglamento NT, y tal como consta en el acta respectiva, se acordó el programa de trabajo del Comité y todas las materias necesarias para su adecuado funcionamiento.

Así las cosas, el trabajo del Comité Consultivo culminó en un borrador de resolución, el cual fue debidamente sometido a consulta pública, en un proceso en el que la Comisión dio respuesta a todas las observaciones planteadas por los interesados dentro del plazo establecido, según consta en el informe consolidado de respuestas aprobado mediante Resolución Exenta CNE N° 410, de 13 de octubre de 2021. Finalmente, y como cierre del procedimiento de modificación normativo en comento, esta Comisión dictó la RE 411, mediante la cual se aprobó la NT GNL 2021;

- w)** Que, a partir de lo anterior, resulta evidente que la dictación de la RE 411 fue el resultado de un procedimiento administrativo reglado, en el cual esta repartición pública, actuando dentro de sus competencias, se ciñó estrictamente a la normativa vigente, indicando debidamente las motivaciones que justificaron su proceder;
  
- x)** Que, por su parte, respecto a lo señalado por las solicitantes en relación con que la NT GNL constituiría un incentivo injusto al uso del gas para la generación eléctrica, basado en una distorsión regulatoria sin fundamentos técnicos ni económicos sólidos, y en desmedro de otras fuentes de generación limpias y renovables, esta Comisión estima pertinente hacer presente una serie de consideraciones relacionadas con la operación del GNL en nuestro sistema eléctrico y su marco regulatorio. En primer término, cabe mencionar que el SEN está conformado por una matriz energética compuesta por diversas tecnologías de generación eléctrica que permiten abastecer la demanda de todo el sistema, la cual está conformada por los clientes libres y regulados, incorporando así a todos los sectores de la economía de nuestro país. A su vez, mediante la implementación de diversas políticas públicas y el desarrollo de un marco normativo con arreglo a dichos objetivos, la matriz energética nacional ha tenido un proceso de cambio profundo, desde una altamente carbonizada a una con un gran porcentaje de penetración de energías renovables, en coherencia con el compromiso de carbono neutralidad establecido por nuestro país para el año 2050. Por lo anterior, y en el marco de la Agenda Energía 2022-2026, el Ministerio de Energía elaboró un plan de trabajo de descarbonización voluntaria que tiene por objeto el cese programado y gradual de la generación eléctrica a carbón, el cual implica un cierre anticipado de las unidades de generación en base a dicho combustible que operan en nuestro sistema;
  
- y)** Que, es en este contexto de transición energética donde la participación del GNL en nuestro sistema se torna crucial, pues no resulta posible abastecer la totalidad de la demanda a mínimo costo, manteniendo las condiciones de seguridad que dispone el artículo 72º-1 de la LGSE, sin contar con una tecnología de generación de base que permita cubrir las necesidades de abastecimiento eléctrico cuando las centrales renovables variables no estén en condiciones de producir energía. Así, considerando la salida de las centrales a carbón de la matriz energética, son las centrales GNL las que permitirán enfrentar la intermitencia y variabilidad de los recursos renovables y respaldarlos cuando ellos no estén disponibles y, adicionalmente, hacer posible una generación con menores emisiones de CO<sub>2</sub> y a un menor costo que las alternativas (Centrales Diesel). Dicho lo anterior, es del caso señalar que, si bien no resulta posible actualmente contar con una matriz energética enteramente renovable, debido al carácter intermitente de estas tecnologías, ello no implica necesariamente que esto no pueda ocurrir a futuro;

- z)** Que, considerando la importancia del GNL en las condiciones actuales del SEN, resulta necesario relevar que existen ciertas características particulares del mercado asociado a dicho combustible que sustentan la necesidad de un tratamiento regulatorio particular. En tal sentido, la condición de GNL inflexible -que permite, bajo ciertos presupuestos, despachar prioritariamente las centrales de generación en base a GNL en la operación de nuestro sistema eléctrico- se hace cargo de una realidad inherente al mercado de GNL, que guarda relación con la inclusión de cláusulas de tipo *take or pay* en los contratos de adquisición de dicho combustible, las que buscan distribuir riesgos entre los contratantes con el objetivo de disminuir los costos de transacción asociados al acuerdo. De tal manera, la inclusión de este tipo de cláusulas asegura que el vendedor ponga a disposición del comprador el insumo, mientras que el comprador se obliga a pagar por este una cantidad mínima, sea que lo utilice o no. Dicho ingreso, además de viabilizar las inversiones mínimas necesarias para explotar el recurso, da las garantías necesarias al vendedor para movilizar la cadena de suministro, cuestión que, dada las características físicas del GNL, permite gestionar de manera menos riesgosa la venta del recurso;
- aa)** Que, con todo, esta racionalidad económica que existe detrás de las cláusulas de *take or pay*, colisiona con el mecanismo de despacho basado en costos auditables con los que opera el SEN. Por ello, para resguardar el despacho más económico de energía eléctrica y también la seguridad del abastecimiento, las normas técnicas han reconocido esta colisión, esto es, el conflicto entre la obligación de quienes operan instalaciones que generan electricidad con GNL para con sus suministradores de recibir y pagar el combustible y el mecanismo de despacho por orden de prioridad de colocación según costos variables auditados bajo el cual opera el SEN. En consecuencia, la inclusión de la condición de GNL Inflexible tuvo por objetivo explicitar normativamente una condición operativa excepcional para la generación con GNL que se hace eventualmente necesaria, bajo ciertos escenarios y cumpliendo determinados requisitos, para garantizar la seguridad del servicio y el mejor funcionamiento del sistema eléctrico y fomentar una matriz energética renovable;
- bb)** Que, por todo lo anterior, esta Comisión buscó establecer la condición de GNL inflexible rigiéndose por los principios de seguridad del servicio y despacho económico, con el objetivo de asegurar la generación de energía eléctrica sustentable en nuestro país. Al efecto, se analizaron múltiples alternativas regulatorias que permitieran una modelación eficiente de las restricciones de precio y disponibilidad de GNL, para una correcta operación del sistema eléctrico. A partir de lo anterior, se dictó la NT GNL 2016, primera norma técnica que incorporaba la condición de GNL inflexible, la cual, en síntesis, facultaba, para que, bajo ciertos requisitos y circunstancias, el GNL fuese valorado a costo cero y, por tanto,

despachado prioritariamente por parte del Coordinador, en relación con otras fuentes de generación;

- cc)** Que, posteriormente, y luego de dos años de vigencia, este servicio decidió iniciar un procedimiento para la creación de una nueva versión de la norma técnica. Así, en cumplimiento de sus facultades legales y reglamentarias, y de conformidad con el procedimiento reglado que dispone nuestra normativa, se aprobó la NT GNL 2019, con el objetivo de ajustar y perfeccionar aspectos procedimentales contenidos en la referida regulación.

Luego, y tal como se detalló en el considerando v), esta Comisión inició un nuevo procedimiento de modificación normativa, tras constatar los elevados volúmenes de GNL inflexible declarados en el SEN, no obstante el carácter excepcional establecido para este tipo de declaraciones. Así, mediante la RE 324/2020, se inició el respectivo procedimiento de dictación de Norma Técnica, enfocado en otorgar señales de inversión que permitieran preservar la operación segura y a mínimo costo del SEN, y constituir un soporte a la adecuada transición energética, contemplando dentro de esta el plan de descarbonización;

- dd)** Que, el procedimiento singularizado en el literal precedente culminó con la dictación de la NT GNL 2021, la cual tuvo por objetivo asegurar la excepcionalidad en la aplicación de la condición de inflexibilidad de GNL en el SEN, sin perder de vista que el sistema eléctrico debe contar con centrales de generación que usan GNL disponibles para operar de forma segura, suficiente, flexible y económicamente eficiente, tanto en el presente como en el futuro. En síntesis, los principales cambios que se introdujeron en esta última modificación fueron los siguientes: i) se limita la generación en base a GNL inflexible al asignar cantidades máximas de GNL potencialmente inflexible por cada empresa generadora GNL que cuente con dichos contratos, coherentes con la operación más económica y con la seguridad de servicio para todo el SEN, en base a un estudio prospectivo que realiza anualmente el Coordinador; ii) se habilita al Coordinador para que determine un costo de oportunidad para los volúmenes de GNL inflexible en concordancia con los principios de la coordinación de la operación establecidos en el artículo 72º-1 de la LGSE; y, iii) se perfecciona el mecanismo de gestión del exceso de GNL, de manera de evitar o disminuir el volumen declarado en condición de inflexible a partir de la realización de al menos una oferta seria que libere sus respectivos volúmenes del respectivo terminal. Adicionalmente, se dispuso que la NT GNL 2021 deberá ser revisada e incorporada, a más tardar, en el Plan Anual Normativo del año 2025, para efectos de perfeccionar sus exigencias, aplicación y fiscalización, según los requerimientos que presente el SEN;

- ee)** Que, tal como ha quedado evidenciado a partir de lo expuesto en los literales precedentes, no resulta plausible la alegación efectuada por las solicitantes en orden a que la NT GNL constituiría un incentivo injusto al uso del gas en nuestro sistema, basado en una distorsión regulatoria sin fundamentos técnicos ni económicos sólidos, por cuanto la normativa en comento ha sido rigurosamente modificada a partir de un análisis experto y en conformidad a lo que establece la LGSE y el Reglamento NT;
- ff)** Que, según se revisará a continuación, cabe igualmente descartar la alegación de las solicitantes en relación a que la NT GNL 2021 habría sido dictada contraviniendo el principio de razonabilidad que rige los actos de la Administración del Estado, por cuanto -según indican- se trataría de una respuesta inadecuada ante la problemática del transporte y almacenamiento del GNL. Al efecto, cabe señalar que el referido principio de razonabilidad no se encuentra expresamente consagrado en nuestra legislación, sin perjuicio de la prohibición de actuar arbitrariamente que recae sobre esta repartición pública, la cual se encuentra contenida en el artículo 7° de la Constitución Política de la República, cuyo inciso primero dispone que *“Los órganos del Estado actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley”*. En este sentido, y tal como se ha revisado latamente en esta presentación, esta Comisión reitera que la dictación de la NT GNL 2021 responde estrictamente a las competencias de que goza esta repartición pública, y fue realizada en cumplimiento de su mandato legal y reglamentario, para lo cual se ciñó a un procedimiento rigurosamente reglado. Lo indicado, en la práctica, significó un largo análisis, discusión y evaluación entre las autoridades sectoriales, expertos técnicos y compañías incumbentes, con el objetivo alcanzar una regulación adecuada atendidas las circunstancias de la industria. Por todo lo anterior, a juicio de este servicio, no resulta posible considerar que la NT GNL 2021 contravenga el principio de razonabilidad o que corresponda a una actuación administrativa arbitraria;
- gg)** Que, asimismo, las solicitantes alegan que la NT GNL 2021 vulneraría el derecho constitucional a vivir en un medioambiente libre de contaminación del que gozan los habitantes de las comunas de Quintero y Mejillones, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 N° 8 de la CPR. Al respecto, junto con reiterar que la referida normativa técnica fue confeccionada en cumplimiento de las obligaciones y facultades legales y reglamentarias que competen a esta Comisión, cabe señalar que la NT GNL 2021 posee un carácter eminentemente técnico y sectorial, propio de la industria eléctrica, tal como se desprende a partir de su objetivo establecido en el inciso primero de su artículo 1-1, a saber, *“establecer las exigencias de información, procedimientos, metodologías y condiciones de aplicación que resulten necesarias para la programación y coordinación de las unidades GNL (...), según se define en el numeral 22 del artículo 1-3 y considerando lo señalado en el artículo 1-4 de la presente NT”*. Asimismo, la existencia

y aplicación de la NT GNL 2021, en ningún caso obsta o restringe el debido cumplimiento de la institucionalidad ambiental vigente a la que se encuentran sujetas las entidades que operan centrales de generación de energía en base a GNL. En consecuencia, las emisiones de metano alegadas por las solicitantes producto de la operación de dichas centrales deberán sujetarse a las respectivas normas de calidad ambiental y emisión, y a la correspondiente fiscalización y eventuales sanciones por parte de la Superintendencia del Medioambiente o los tribunales ambientales, en caso de acreditarse la responsabilidad por daño ambiental, no teniendo incidencia alguna en ello la normativa técnica elaborada por esta Comisión. Por lo anterior, este servicio considera que la dictación de la NT GNL 2021, en ningún caso, podría vulnerar *per se* el referido derecho a vivir en un medioambiente libre de contaminación, según lo dispuesto en el numeral octavo del artículo 19 de la CPR;

**hh)** Que, de igual manera, las solicitantes indican que la NT GNL 2021 contravendría las disposiciones establecidas en la LMCC, en particular, los principios preventivo, precautorio y de no regresión. Así, en relación con los principios preventivo y precautorio, cabe señalar que el primero de ellos se encuentra consagrado en el artículo 2° letra h) de la LMCC, el cual dispone que *“las medidas destinadas al cumplimiento del objeto de esta ley deben propender a prever y evitar los efectos adversos del cambio climático, reduciendo sus causas y mitigándolas en caso de producirse”*, mientras que el segundo principio se define en la letra g) del mismo artículo, estableciéndose que *“cuando haya un riesgo o peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas para evitar dichos riesgos o peligros o impedir los efectos adversos del cambio climático, considerando el principio de costo-efectividad”*. A partir de la lectura de ambos principios, esta repartición cumple con relevar que la dictación de la NT GNL 2021 no representa una transgresión a lo dispuesto en la LMCC, debido a que no se enmarca en las hipótesis que aquellos configuran. En efecto, el principio preventivo hace expresa referencia a las medidas que se adopten en cumplimiento del objeto de la LMCC, mientras que el principio precautorio tiene aplicación en caso de falta de certeza científica sobre los efectos adversos del cambio climático, situaciones ambas que exceden el ámbito de competencia y los efectos de la NT GNL 2021, la cual, como se ha señalado, corresponde a una normativa técnica sectorial confeccionada en cumplimiento de las obligaciones y facultades legales y reglamentarias que competen a esta Comisión. Además, y como también se señaló, la NT 2021 no exime a los generadores con GNL del irrestricto cumplimiento de la normativa ambiental y de la fiscalización de los órganos y tribunales de medio ambiente. Por su parte, en lo que respecta al principio de no regresión, de acuerdo con el artículo 2° letra e) de la LMCC, *“la gestión del cambio climático no podrá ser modificada cuando se complementan los objetivos de mitigación o adaptación establecidos o cuando ello implicare retroceder en los niveles de protección ambiental alcanzados o*

*establecidos previamente*". Al respecto, cabe señalar que, si bien en este caso la NT GNL 2021 tampoco se enmarca en la hipótesis prevista por el referido principio, pues no tiene por objetivo la gestión climática, tampoco se podría afirmar que existe un retroceso en los niveles de protección ambiental previos, pues la referida normativa técnica -como se ha reiterado a lo largo de esta resolución- dispone requisitos más restrictivos que han permitido disminuir el uso de la condición de inflexibilidad en la operación del GNL en el SEN. Así, en base a la información publicada por el Coordinador, es posible observar cómo las sucesivas modificaciones de la norma técnica, hasta llegar a su versión actual, han permitido consolidar la excepcionalidad de la condición de inflexibilidad en el uso de GNL en nuestro sistema. A modo de ejemplo, para el año 2022, la generación bruta de GNL inflexible corresponde sólo al 0,8% del total de GWh generados con GNL, y durante el año 2023 no tuvo ninguna aplicación<sup>6</sup>, por lo que la generación en base a este combustible correspondió en su totalidad a aquella proveniente de suministro "flexible";

- ii)** Que, en relación con lo alegado por las solicitantes en orden a que la NT GNL 2021 vulneraría la consagración de ciertos principios de la Declaración de Río en el ordenamiento jurídico nacional, en particular, los principios 11 y 15 del referido instrumento, los cual establecen, en síntesis, que los Estados deberán promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente y aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades, este servicio cumple con señalar que ninguna de las referidas vulneraciones se produce con ocasión de la dictación de la NT GNL 2021. Al efecto, basta con reiterar que -tal como se señaló en los literales precedentes- la referida normativa es de carácter técnico y sectorial, y fue dictada por expreso mandato legal en conformidad con las necesidades de seguridad de suministro del sistema, con el objetivo de regular una situación excepcional para la operación del GNL como fuente de generación en el SEN, y no posee, por tanto, un carácter ambiental, no obstante la sujeción a la institucionalidad ambiental de la que son objeto los agentes incumbentes. A mayor abundamiento, resulta necesario relevar que la NT GNL 2021 se limita únicamente al objetivo recién referido, es decir, la regulación del GNL en condición inflexible como posibilidad excepcional ante las necesidades de suministro de nuestro sistema y, en ningún caso, se extiende o busca incidir en la conformación de la matriz energética de nuestro sistema para dar preferencia a una fuente de generación por sobre otra, por motivos medioambientales;
- jj)** Que, finalmente, las solicitantes indican que la NT GNL 2021 vulneraría compromisos internacionales suscritos por Chile, en particular, aquellos relacionados con la reducción de las emisiones de metano, adoptados en el marco de la COP 26 y la NDC de nuestro país, así como el derecho al

---

<sup>6</sup> Lo indicado, en conformidad con la información enviada a través de carta N° DE05920-23, de 22 de diciembre de 2023, del Coordinador, mediante la cual se dio respuesta a la solicitud realizada por esta Comisión en orden a informar en forma actualizada el uso histórico de GNL inflexible y su relación con los vertimientos renovables.

acceso a la información de carácter ambiental establecido en el Acuerdo de Escazú. En este punto, este servicio estima necesario reiterar que, mediante la implementación de diversas políticas públicas y el desarrollo del marco regulatorio con arreglo a dichos objetivos, la matriz energética chilena ha tenido un proceso de cambio profundo, desde una altamente carbonizada, a una con un gran porcentaje de penetración de energías renovables<sup>7</sup>. Así, en línea con los objetivos de carbono neutralidad planteados, el Ministerio de Energía elaboró un plan de trabajo de descarbonización voluntaria que tiene por objeto el cese programado y gradual de la generación eléctrica a carbón. En ese contexto, y dado el tamaño de la demanda eléctrica, es simplemente imposible abastecer esta última a mínimo costo y con las condiciones de seguridad que exige la normativa sin contar con una tecnología de base de la cual se pueda disponer en cualquier momento. En tal sentido, en caso de que se diera una medida hipotética como la eliminación de la condición del GNL inflexible para asegurar la disponibilidad de GNL, los incumbentes enfrentarían serias incertezas para importar tal combustible al país, y con probabilidad serían las centrales diésel las que, luego del retiro total de las centrales a carbón, pasarían a ser despachadas con mayor frecuencia, produciéndose así un efecto no deseable en términos ambientales, pues justamente es aquella fuente de generación de energía la que más gases de efecto invernadero produce. Asimismo, y según se indicó en el considerando gg) precedente, las emisiones de metano por parte de las centrales que operan en base a GNL deben sujetarse a la institucionalidad ambiental vigente, lo cual excede tanto las competencias de este servicio como el objetivo de la normativa técnica elaborada. Por lo anterior, esta Comisión estima que no es posible considerar que la NT GNL 2021 representa una transgresión a los compromisos internacionales de reducción de emisiones suscritos por nuestro país, sino que, por el contrario, promueve su cumplimiento fomentando una matriz energética renovable, pues permite el reemplazo de las centrales en base a carbón por fuentes de generación menos contaminantes de forma suficiente y segura, atendidas las necesidades de nuestro sistema eléctrico;

**kk)** Que, por su parte, en relación con la alegación de las solicitantes referida a una supuesta vulneración de los principios de transparencia en la información ambiental que establece el Acuerdo de Escazú, cabe reiterar, como se ha insistido a lo largo de esta resolución, que la NT GNL 2021 no corresponde a una normativa ambiental por lo que malamente podría transgredir el referido principio. Sin perjuicio de lo anterior, en el marco del procedimiento reglado singularizado en el literal v) precedente, se observaron diversas instancias de participación por parte de los interesados en la elaboración de la normativa técnica en comento, tales

---

<sup>7</sup> Al efecto, las energías renovables no convencionales han consolidado su participación en nuestra matriz energética, alcanzando aproximadamente un 43% del total de capacidad de generación instalada en el SEN, al 2 de enero de 2024, en conformidad con los datos disponibles en el portal Energía Abierta. Disponibles en: <http://energiaabierta.cl/visualizaciones/capacidad-instalada/>.



como la conformación de un comité consultivo y la realización de una consulta pública respecto a su contenido, en coherencia con el referido principio de transparencia. Finalmente, en relación con la accesibilidad a la información relacionada con la operación del GNL y la aplicación de la condición de inflexibilidad, esta es una materia que compete al Coordinador y que excede las facultades de esta Comisión. En este orden de ideas, cabe señalar que tanto la NTL GNL 2021 como la RE 411 se encuentran disponibles en el sitio web de la CNE, pudiendo solicitarse, de igual manera, todos los actos y resoluciones dictados por esta repartición pública sobre la materia, así como los antecedentes o documentos que le sirvieron de fundamento, salvo las excepciones que establece la ley, en conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 20.285 de 2008, sobre Acceso a la Información Pública;

- II)** Que, en razón de todo lo expuesto, esta Comisión reitera: (i) que, en conformidad con el D.L. N° 2.224 y la LGSE, este servicio público tiene el deber de fijar las normas técnicas que rijan los aspectos técnicos, de seguridad, coordinación, calidad, información y económicos del funcionamiento del sector eléctrico, mediante los mecanismos y procedimientos que se detallan en el Reglamento NT; (ii) que, la dictación de la RE 411, por medio de cual se aprobó la NT GNL 2021, fue el resultado de un procedimiento administrativo reglado, en el cual esta repartición pública, actuando dentro de sus competencias, se ciñó estrictamente a la normativa vigente, indicando debidamente las motivaciones que justificaron su proceder; (iii) que, en la práctica, lo anterior significó un largo análisis, discusión y evaluación entre las autoridades sectoriales, expertos técnicos y compañías incumbentes, con el objetivo alcanzar una regulación adecuada atendidas las circunstancias de la industria, por lo que malamente podría calificarse de una actuación administrativa arbitraria de esta Comisión; (iv) que, asimismo, la existencia y aplicación de la NT GNL 2021, en ningún caso obsta o restringe el debido cumplimiento de la institucionalidad ambiental vigente a la que se encuentran sujetas las entidades que operan centrales de generación de energía en base a GNL; y, (v) que, la NT GNL 2021 no representa una transgresión a los compromisos internacionales de reducción de emisiones suscritos por nuestro país, sino que, por el contrario, promueve su cumplimiento fomentando una matriz energética renovable, pues permite el reemplazo de las centrales en base a carbón por fuentes de generación menos contaminantes de forma suficiente y segura atendida las necesidades de nuestro sistema eléctrico; y
- mm)** Que, a partir de lo indicado, es posible concluir que la RE 411, mediante la cual se aprobó la NT GNL 2021, no contiene vicio de invalidez alguno y se encuentra ajustada a derecho, pues fue tramitada en conformidad con las competencias y facultades legales y reglamentarias de este servicio, en conformidad con el procedimiento administrativo

correspondiente y es del todo compatible con el ordenamiento jurídico vigente.

**RESUELVO:**

**ARTÍCULO PRIMERO:** **Recházase** la solicitud de invalidación interpuesta por las ONG Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente, Mujeres de Zona de Sacrificio en Resistencia y Fundación Sociedades Sustentables en contra de la Resolución Exenta N° 411 de 13 de octubre de 2021, publicada en el Diario Oficial el 18 de octubre de 2021, la cual modificó y reemplazó la Resolución Exenta CNE N° 376, de 21 de junio de 2019, que dicta la Norma Técnica para Programación de la Operación de Unidades que utilicen Gas Natural Regasificado, publicada en el Diario Oficial el 28 de junio de 2019, por las razones expuestas en la parte considerativa del presente acto administrativo.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Notifíquese la presente resolución por correo electrónico a las solicitantes Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente, Mujeres de Zona de Sacrificio en Resistencia y Fundación Sociedades Sustentables, así como a los interesados en el presente procedimiento administrativo, Fundación Greenpeace Pacífico Sur, Enel Generación S.A., Engie Energía Chile S.A., GNL Quintero S.A., Colbún S.A., y GM Holdings S.A.

**Anótese, notifíquese y archívese**

**SECRETARIO EJECUTIVO  
COMISIÓN NACIONAL DE ENERGÍA**

**AOM/EEG/LZG/RQM**

**Distribución:**

- Departamento Eléctrico CNE
  - Departamento Jurídico CNE
  - Oficina de Partes CNE
- EXP. N°2370-2023.