



Resolución N° 233 / 29-08-2025

El folio ha sido generado electrónicamente.

ANT.: Investigación sobre declaraciones de precios de carbón y mezclas de combustibles para generación eléctrica. Rol 2760-24 FNE.

MAT.: Resolución de archivo.

VISTOS:

1.- Las denuncias contenidas en las presentaciones recibidas por esta Fiscalía Nacional Económica (en adelante, "**Fiscalía**" o "**FNE**") con fechas 29 de diciembre de 2023 y 21 de marzo de 2024, respectivamente, relativas a posibles hechos o actos anticompetitivos realizados por AES Andes S.A. (en adelante, "**AES Andes**"), que habrían tenido impacto en el Sistema Eléctrico Nacional (en adelante, "**SEN**")¹.

2.- El expediente de la investigación Rol N° 2760-24 FNE, caratulado "*Investigación sobre declaraciones de precios de carbón y mezclas de combustibles para generación eléctrica*" (en adelante, "**Investigación**").

3.- Lo dispuesto en la Ley General de Servicios Eléctricos, aprobada por el Decreto con Fuerza de Ley N° 4/20.018, de 2006, del entonces 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 (en adelante, "**LGSE**"; en el Reglamento de la Coordinación y Operación del Sistema Eléctrico Nacional, contenido en el Decreto Supremo N° 125, de 2017, del Ministerio de Energía, publicado en el Diario Oficial con fecha 20 de diciembre de 2019 (en adelante, "**DS N° 125/2017**"); en la demás normativa técnica y procedimientos internos del Coordinador relativos a la declaración de centrales de generación sobre sus costos variables combustibles, procedimiento para el retiro, modificación y desconexión de instalaciones eléctricas; y en la Ley N° 18.410 de 1985, que crea la Superintendencia de Electricidad y Combustibles (en adelante, "**SEC**").

4.- El informe de archivo de la División

¹ Cuyas reglas de coordinación y operación se regulan, principalmente, en el Título II BIS de la Ley General de Servicios Eléctricos, aprobada por el Decreto con Fuerza de Ley N° 4/20.018, de 2006, del entonces 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 (en adelante, "**LGSE**").



Antimonopolios, de fecha 28 de agosto de 2025 (en adelante, “Informe de Archivo”).

5.- Lo dispuesto en los artículos 1°, 2°, 3°, 39 y 41 del Decreto con Fuerza de Ley N° 1, de 2004, del entonces Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del Decreto Ley N° 211 de 1973 (en adelante, “DL 211”).

CONSIDERANDO:

1.- Que las presentaciones recibidas con fechas 29 de diciembre de 2023 y 21 de marzo de 2024, respectivamente, señalan que existirían indicios de actuaciones contrarias a la libre competencia, ejecutadas por AES Andes S.A. (en adelante, “AES Andes”) a través de la operación de centrales termoeléctricas que, a esa época, formaban parte de su parque generador, a saber: complejo Ventanas, complejo Norgener y centrales Angamos y Cochrane. Sin perjuicio de que dichas centrales habrían participado de esquemas conductuales diversos, las denuncias plantean un análisis que considera de manera sistémica las conductas del mismo agente económico, titular de todas esas centrales en el periodo analizado.

2.- Que, en los mercados relacionados con la generación eléctrica y servicios afines a ésta, para evaluar la existencia de una posición de dominio, no resulta suficiente con una evaluación estática, de participaciones de mercado -en base a cálculos como el Índice de Herfindahl Hirschman- y otras características estructurales. En cambio, se requiere considerar la relevancia de cada planta generadora en la operación eficiente y segura del sistema eléctrico en un contexto *dinámico*, pudiendo ser indicio de la posición dominante que una central determine los costos a remunerar por el sistema -independiente que éstos sean superiores al costo marginal- lo cual puede suceder, entre otras razones, por ser llamada a operar de modo priorizado o forzoso, por ejemplo, por razones técnicas de las centrales o de seguridad.

3.- Que, en el caso de las centrales del grupo AES Andes citadas en el considerando N° 1 precedente, se identifican ciertas circunstancias que configurarían la existencia de posición de dominio, las cuales les permitieron eximirse temporalmente de las reglas del despacho por mérito económico que rigen para la remuneración de las centrales y, con ello, declarar costos de combustibles superiores sin quedar fuera del despacho, imponiendo mayores costos al resto de las centrales del sistema².

² En el sentido que sus costos variables -superiores a los costos marginales que se habrían obtenido en base a las reglas de despacho por mérito económico- fueron los costos remunerados por el sistema, en los lapsos de tiempo en que dichas centrales mantuvieron condiciones especiales de despacho.

4.- Que la primera conducta analizada, respecto de la central Ventanas 2 -que inyecta su energía en un subsistema distinto a las otras centrales del complejo Ventanas (Campiche y Nueva Ventanas), aunque todas comparten la misma cancha de acopio de carbón para la generación-, corresponde a la decisión de destinar las mezclas de carbón menos onerosas a las centrales del complejo que debían competir por mérito económico mientras que se utiliza las mezclas más caras en la central Ventanas 2, con despacho forzado por condiciones exógenas.

5.- Que, como se describe en el Informe de Archivo, ese comportamiento sería consistente con los incentivos propios de los agentes económicos en este mercado, de maximizar la probabilidad de despacho de sus centrales, en el contexto de la normativa eléctrica que admite un ámbito de discrecionalidad para la declaración de mezclas de combustibles e insumos para la generación, incluso en el caso de centrales en condición de despacho forzoso. De hecho, la normativa técnica específica en la materia impediría al Coordinador Eléctrico Nacional (en adelante, “**Coordinador**”) cuestionar el mérito comercial o económico de la declaración de mezclas del titular de la central.

6.- Que, con todo, la conducta de AES Andes relativa a este complejo de centrales no impactó significativamente la dinámica competitiva del mercado, sino que más bien, generó una reconfiguración o redistribución inter-temporal de costos atribuibles a distintas combinaciones posibles de tipos de carbón a declarar por las distintas centrales del complejo, ya que aquellas más onerosas habrían sido igualmente integradas en las mezclas futuras bajo un esquema que busca maximizar la probabilidad de despacho³. En el mismo sentido, tampoco pudieron identificarse antecedentes relativos a que alguna central haya sido efectivamente excluida con la reconfiguración o redistribución de costos.

7.- Que, en el mismo sentido, la información recabada tampoco es consistente con la existencia de un patrón de conducta anticompetitiva reiterada o sostenida de AES Andes, por cuanto, por ejemplo, no se observó que dicho agente haya modificado sus inventarios mediante recepción de nuevos embarques de carbón a precios mayores con el objetivo de beneficiarse del despacho forzado de Ventanas 2⁴.

8.- Que, no obstante lo anterior, resultaría

³ En otras palabras, el sistema asumió un aumento transitorio de costos en el corto plazo, en lugar de un incremento de costos distribuido en el mediano o largo plazo.

⁴ En lugar de ello, como señala el Informe de Archivo, el despacho de esta central utilizó exclusivamente inventarios preexistentes, que ya estaban en la cancha de dicho complejo, lo cual es consistente con la ausencia de un patrón estratégico de conducta orientado a eliminar inventarios de carbón con costos superiores al promedio.

recomendable que la normativa que rige a las declaraciones de mezclas de insumos y combustibles incluyera algún resguardo preventivo y estructural para mitigar los incentivos de prácticas oportunistas al declarar mezclas menos eficientes, particularmente en el caso de centrales que operan con despachos priorizados o forzados⁵.

9.- Que, por su parte, respecto de la segunda conducta analizada, relativa a la desconexión y cierre anticipado del complejo Norgener y sus efectos en el despacho -con la quema priorizada de las 94.000 toneladas aproximadas de carbón entre febrero y abril de 2024- el Informe de Archivo concluye que la exención del plazo mínimo para informar y materializar la desconexión y retiro de dicha central se obtuvo con la respectiva autorización de las autoridades sectoriales competentes, según la regulación del artículo 72°-18 de la LGSE y las disposiciones pertinentes del DS N° 125/2017.

10.- Que, sin perjuicio de que la conducta imputada a AES Andes habría estado habilitada por la respectiva autorización sectorial -incluyendo el *informe de seguridad* favorable del Coordinador- el Informe de Archivo concluye que no es posible identificar un patrón de conducta estratégico por parte de AES Andes para aumentar el stock de carbón en la cancha de Norgener con el objeto de consumirlo valiéndose del despacho forzado otorgado para cumplir con el plazo de cese de las operaciones del complejo. En tal sentido, por una parte, AES Andes no tenía certeza acerca del hecho de aprobarse su solicitud y tampoco respecto del plazo en que ello ocurriría, ni alteró su programación de embarques de carbón en el periodo analizado. Por otra parte, los cálculos expuestos en el Informe de Archivo demuestran que, incluso, las 30.000 toneladas agregadas en el último embarque de carbón -que arribó a la cancha con posterioridad a la solicitud de cierre anticipado- se habían consumido, en gran medida, en aplicación de las reglas de despacho económico antes del 10 de enero de 2024⁶, dejando solo una proporción remanente del 24% que efectivamente incrementó el stock y fue consumida haciendo uso de la prioridad de despacho autorizada por el Coordinador.

11.- Que, no obstante, revisada la cadena de actuaciones de las autoridades competentes relativa al otorgamiento de esta exención de aviso previo mínimo para la desconexión y retiro de una central, se observa que el Ministerio de Energía solicitó al Coordinador que, a futuro, en los respectivos *informes de seguridad* que se prevén en la normativa vigente para esta clase de solicitudes, pondere aspectos como el *stock de combustibles* disponible en la central que realiza la solicitud, en orden a

⁵ En esta línea consta la propuesta de cambio normativo formulada por el Coordinador al Ministerio de Energía, de fecha 25 de enero de 2024 (CD00006-24), en la cual recomienda modificar la Norma Técnica de Coordinación y Operación del Sistema con el objeto de “*reducir eventuales espacios de discrecionalidad al momento de declarar el costo del carbón térmico y las mezclas que son utilizadas para la programación de la operación, y que impactan finalmente en los pagos laterales y determinación de costos marginales de energía*”.

⁶ Como explica el Informe de Archivo, entre el 15 de diciembre de 2023 y el 10 de enero de 2024, el complejo Norgener se mantuvo inyectando energía según las reglas generales de despacho según mérito económico.

mejorar la toma de decisiones y levantar posibles riesgos asociados al retiro de unidades de generación. En dicha línea, el mismo Coordinador incorporó esta materia en un nuevo procedimiento interno referido al “Programa de Retiro de las Unidades Generadoras Térmicas Convencionales del Sistema Eléctrico Nacional”, publicado con fecha 12 de septiembre de 2024.

12.- Que, finalmente, la última conducta potencialmente anticompetitiva imputada a AES Andes consistió en una serie de errores en las declaraciones de costos de algunos embarques de combustibles por sus empresas filiales encargadas de la operación de las centrales de Cochrane y Angamos. Sin perjuicio de que estos errores de declaración habrían incrementado los costos del sistema, el Informe de Archivo constata que existe actualmente una investigación en curso por los mismos hechos llevada a cabo por la SEC, existiendo casos similares de errores en declaraciones que fueron corregidos por mandato de dicha entidad, ordenándose al Coordinador efectuar las respectivas reliquidaciones, en caso de ser necesario. De igual forma, los indicios en cuestión tienen un carácter eminentemente transitorio y no determinaron un impacto sustantivo en la dinámica competitiva del mercado de la generación eléctrica, razón por la que tampoco se justifica su persecución sancionatoria en sede de libre competencia.

13.- Que, en definitiva, en relación con los indicios de prácticas presuntamente anticompetitivas derivadas de la operación de Ventanas 2, Norgener, Cochrane y Angamos, todas del grupo AES Andes, esta Fiscalía no encontró evidencia suficiente relativa a la existencia de patrones de conducta intencionales, planificados y sostenidos para afectar la dinámica competitiva en los mercados de generación y sus servicios relacionados. Lo anterior, sin perjuicio de que resulta recomendable perfeccionar ciertos aspectos de las normas técnicas relativas a la declaración de costos variables combustibles para el caso de centrales que operan con despacho forzoso, además de establecer directrices más claras respecto a los efectos en el sistema y en el despacho que se siguen de la desconexión y retiro de centrales termoeléctricas en virtud de las metas de descarbonización adoptadas por el país.

RESUELVO:

1.- ARCHÍVESE la Investigación Rol 2760-24 FNE, sin perjuicio de las facultades de la Fiscalía Nacional Económica de seguir velando por la libre competencia en este mercado y de iniciar investigaciones si existieran antecedentes que así lo justificaren.

2.- RECOMIÉNDESE a S.E. el Presidente de la República, a través del Ministro de Energía, en virtud de los artículos 1°, 2° y 39° literal q) del DL 211, iniciar o coordinar la modificación de disposiciones reglamentarias o de



normas técnicas referidas a la declaración de costos variables, en particular, aquellas que rigen las declaraciones de mezclas de combustibles e insumos de generación, en orden a reducir los espacios de discrecionalidad en dichas declaraciones que puedan tener un impacto en los costos marginales a ser remunerados por el sistema, específicamente, en el caso de centrales que operen bajo condiciones de despacho priorizado o forzado por razones de seguridad.

3.- NOTIFÍQUESE la presente resolución y el Informe de Archivo correspondiente a AES Andes, al Ministerio de Energía, a la Comisión Nacional de Energía, a la Superintendencia de Electricidad y Combustibles y al Coordinador Eléctrico Nacional, para que estas entidades lo consideren en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

4.- ANÓTESE Y PUBLÍQUESE.

JORGE GRUNBERG PILOWSKY
FISCAL NACIONAL ECONÓMICO
Fiscalía Nacional Económica
Incorpora Firma electrónica Avanzada

ADS/SLS/JCA