



Universidad del Desarrollo
Facultad de Derecho

PRINCIPIO DE JURIDICIDAD Y DECLARATORIA DE INTERÉS NACIONAL

Análisis de resoluciones de Declaratoria de Interés Nacional de
parques solares por parte de CONAF

POR: DARYL VLADIMIR HASSAN DELGADO

Tesis presentada a la Facultad de Derecho de la Universidad del Desarrollo
para optar al título profesional de Magíster en Derecho Ambiental

Profesor Guía: Felipe Leiva Salazar

Septiembre 2025

Santiago



Universidad del Desarrollo
Facultad de Derecho

© Se autoriza la reproducción de fragmentos de esta obra para fines académicos o de investigación, siempre que se incluya la referencia bibliográfica.

Índice

<i>Resumen</i>	1
1. <i>Introducción</i>	2
2. <i>Marco Normativo</i>	6
2.1. Ley 20.283 Sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal	6
2.1.1. Corta de Individuos Protegidos	7
2.1.2. Proyectos de Energía Renovables	9
2.2. Manual para la Tramitación de Resoluciones Fundadas de CONAF.....	11
3. <i>Resoluciones de Interés Nacional</i>	16
3.1. Resolución N°243 de Parque Fotovoltaico Lucía Solar	16
3.2. Resolución N°922 de Parque Fotovoltaico Peldehue Solar.....	18
4. <i>Análisis de las Resoluciones</i>	20
4.1. Principio de Juridicidad y Jerarquía Normativa.....	20
4.2. Análisis Comparativo	21
4.3. Aplicabilidad de la Excepción del Art. 19 a Proyectos Solares	25
5. <i>Conclusiones y Comentarios</i>	29
6. <i>Bibliografía</i>	34

Resumen

El presente trabajo tiene como objetivo analizar la consistencia jurídica de dos resoluciones de la Corporación Nacional Forestal (CONAF) al declarar de interés nacional proyectos de parques solares que implican la intervención de bosque nativo con especies en categoría de conservación, en el marco de la Ley 20.283 sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal. Se analiza el marco normativo aplicable, incluyendo la Ley 20.283, su reglamento y el “Manual para la Tramitación de Resoluciones Fundadas” de CONAF. A su vez, se realiza un análisis comparativo de dos resoluciones: la N°243/2022 del proyecto Parque Fotovoltaico Lucía Solar, que rechazó la solicitud de interés nacional, y la N°922/2018 del proyecto Parque Fotovoltaico Peldehue Solar, que sí se declaró de interés nacional. El estudio evalúa la coherencia de estas decisiones con el principio de juridicidad, identificando posibles ambigüedades y divergencias en la interpretación de la ley. Los resultados indican que la resolución de Lucía Solar se apegó estrictamente a la exigencia legal de que el proyecto acredite una concesión o servidumbre eléctrica para acceder a la excepción del artículo 19 de la ley, mientras que para Peldehue Solar se fundamentó principalmente en criterios del Manual de CONAF. Se concluye que no resulta jurídicamente correcto que CONAF fundamente una resolución de declaratoria de interés nacional en un criterio de un manual y no el cumplimiento del requisito explícito de la ley, contraviniendo el principio de juridicidad.

1. Introducción

El notable crecimiento económico y demográfico de Chile en las últimas décadas ha traído consigo un incremento constante en la demanda de energía eléctrica, así como también la adopción de ambiciosas metas nacionales orientadas hacia la descarbonización de la matriz energética. En este escenario, las energías renovables no convencionales (ERNC) y en especial los parques solares fotovoltaicos, han emergido como un pilar fundamental dentro de la política energética del país. Su relevancia radica en la capacidad de generar electricidad sin emitir directamente gases de efecto invernadero, contribuyendo así a los esfuerzos para mitigar el cambio climático.

Sin embargo, la implementación de estas centrales de energía limpia a menudo presenta un desafío significativo, ya que su emplazamiento suele coincidir con áreas de alto valor ecológico. Específicamente, muchas de estas zonas albergan formaciones de bosque nativo que se encuentran bajo la protección de la Ley N°20.283 sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal. Esta ley, en su artículo 19, establece una prohibición general sobre la corta o alteración de especies vegetales nativas que se encuentren en alguna categoría de conservación, permitiendo excepciones sólo en circunstancias muy específicas y reguladas. Esta situación ha generado un punto de tensión entre dos objetivos de política pública igualmente relevantes para el desarrollo sostenible del país: por un lado, la necesidad de proteger la biodiversidad y los ecosistemas

forestales, y por otro, el fomento de la transición hacia fuentes de energía renovables.

Aun así, la Ley 20.283, también en su artículo 19, contempla una vía excepcional que permite la intervención de especies en bosque nativo protegido. Esta excepción aplica cuando la obra o actividad en cuestión se enmarca, entre otras cosas, dentro de las categorías listadas en el inciso cuarto del artículo 7 de la misma ley y, a su vez, es declarada de “interés nacional” por la Corporación Nacional Forestal (CONAF). El listado del artículo 7 incluye la construcción de caminos, el ejercicio de concesiones o servidumbres mineras, de gas, de servicios eléctricos y de ductos, entre otras reguladas por ley, pero no menciona explícitamente los proyectos de generación solar fotovoltaica. A diferencia de las líneas de transmisión eléctrica o las centrales hidroeléctricas, que sí pueden practicar concesiones específicas según la Ley General de Servicios Eléctricos¹, las plantas solares no necesitan una concesión otorgada por la autoridad para operar o construirse.

Esta omisión legislativa ha dado pie a la aplicación de criterios administrativos dispares por parte de CONAF al evaluar solicitudes de interés nacional para parques solares. Mientras algunas resoluciones han exigido de manera estricta la acreditación de una concesión o servidumbre eléctrica, otras han considerado

¹ Artículo 2 de la Ley General de Servicios Eléctricos

suficiente el aporte estratégico del proyecto al sistema energético nacional basándose también en la suficiencia de que la línea de transmisión del proyecto tenga la concesión eléctrica. Estas últimas resoluciones a menudo se han apoyado en las directrices establecidas en el “Manual para la Tramitación de Resoluciones Fundadas” (Manual) de CONAF, que busca desarrollar los criterios para determinar si un proyecto es de interés nacional.

En este sentido, este trabajo analiza dos resoluciones de CONAF sobre interés nacional de parques fotovoltaicos. Por una parte, la Resolución N°243/2022 del proyecto Parque Fotovoltaico Lucía Solar que rechazó la solicitud de declaratoria de interés nacional argumentando la falta de una concesión eléctrica asociada al proyecto, obligando al titular a rediseñar su iniciativa para evitar la corta de especies protegidas. Y, en contraste, la Resolución N°922/2018 que declaró de interés nacional al proyecto Parque Fotovoltaico Peldehue Solar - que incluía una planta de generación y una línea de transmisión - fundamentando la decisión en los criterios definidos por el Manual a pesar de que la planta no contaba con una concesión eléctrica.

Así, estamos ante dos decisiones divergentes adoptadas por el mismo organismo bajo el amparo de la misma ley, generando dudas sobre la aplicación consistente del principio de juridicidad y seguridad jurídica. En este panorama, nace la pregunta que busca responder este trabajo: ¿Es correcto que CONAF se base en un manual para declarar proyectos solares como de interés nacional sin estos contar con una concesión o servidumbre como exige la Ley 20.283? Por lo que

se evaluará la coherencia jurídica de las dos resoluciones fundadas emitidas por CONAF para los proyectos mencionados, identificando las posibles ambigüedades normativas que han favorecido las interpretaciones divergentes.

El contenido de este trabajo se ha organizado de la siguiente manera. En primer lugar, se examina en detalle el marco normativo forestal aplicable, profundizando la Ley 20.283, su reglamento y la interpretación de sus disposiciones claves (artículos 7 y 19) para luego analizar los alcances y jerarquía normativa del Manual de CONAF en relación con la ley y su reglamento. Luego, se detalla por separado las resoluciones emitidas para los casos de Lucía Solar y Peldehue Solar para posteriormente realizar un análisis de ambas resoluciones con base en el principio de juridicidad y seguridad jurídica. Finalmente, se presentarán las conclusiones derivadas del análisis y comentarios.

2. Marco Normativo

2.1. Ley 20.283 Sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal

La Ley 20.283, conocida como Ley de Bosque Nativo, fue promulgada el 11 de julio de 2008 y publicada el 30 de julio de 2008, luego de un largo proceso legislativo, ingresando a tramitación al Congreso de Chile en 1992 y aprobándose 16 años después. Para su implementación, el Ministerio de Agricultura dictó su reglamento mediante Decreto Supremo N°93, que fue promulgado el 26 de noviembre de 2008 y publicado el 5 de octubre de 2009. El reglamento desarrolló los procedimientos y definió los conceptos técnicos para aplicar la ley, incluyendo reglas para la aprobación de planes de manejo, otorgamiento de bonificaciones del Fondo de Conservación del Bosque Nativo y las condiciones para autorizar intervenciones excepcionales a formaciones de bosques nativos protegidos. La Ley 20.283 y su reglamento supuso la creación de nuevos mecanismos institucionales como los registros de planes de manejo o acreditación de profesionales forestales y reforzó el rol de la Corporación Nacional Forestal (CONAF) como entidad encargada de su aplicación. El objetivo general de la Ley 20.283 es regular la protección, recuperación y mejoramiento de los bosques nativos, asegurando la sustentabilidad forestal y política ambiental de Chile tal como lo indica su artículo 1°.

Durante los últimos años esta ha sido ajustada mediante distintos cuerpos legales. En 2023 por ejemplo, mediante la Ley 21.600 se modificó para incorporar la participación del nuevo Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (SBAP) en la autorización de intervenciones que afecten a especies protegidas, evidenciando la necesaria evolución de la normativa para adaptarse a las nuevas necesidades del país, pero manteniendo siempre el espíritu de protección del bosque nativo².

Por otra parte, recientemente, mediante el Decreto N°1 del 2025 del Ministerio de Agricultura, se introdujeron modificaciones al Reglamento de Suelos, Aguas y Humedales (Decreto N°82/2011), aclarando que las exigencias reglamentarias contenidas en los artículos 3 al 9 y el 15, no serán aplicables a los planes de manejo y de trabajo asociados a las actividades excepcionales de los artículos 19, 21 y 60 de la Ley N°20.283. Así, se busca fortalecer la coherencia con lo relacionado a intervenciones necesarias para proyectos considerados de interés nacional, obras lineales o concesiones y servidumbres asociadas a cuerpos de agua.

2.1.1. Corta de Individuos Protegidos

El artículo 7 de la Ley de Bosque Nativo regula la elaboración y presentación de los planes de manejo de bosque nativo, estableciendo en su inciso cuarto la

² Ley N°21.600 artículo 150 N°4 letra b)

intervención de bosque nativo por obras de infraestructura o proyectos de utilidad pública que cuentan con concesiones o servidumbres otorgadas por ley.

Así, la ley delimita cuáles actividades pueden justificar la corta de bosque nativo bajo un régimen especial de ejercicio de concesiones o servidumbres legales específicas como viales, mineras, de gas, eléctricas, oleoductos u otras análogas.

En el artículo 19, la Ley 20.283 indica lo siguiente:

“Prohíbese la corta, eliminación, destrucción o descepado de individuos de las especies vegetales nativas clasificadas, de conformidad con el artículo 37 de la ley N° 19.300 y su reglamento, en las categorías en peligro crítico, en peligro y vulnerables que formen parte de un bosque nativo, como asimismo la alteración de su hábitat. Esta prohibición no afectará a los individuos de dichas especies plantados por el hombre, a menos que tales plantaciones se hubieren efectuado en cumplimiento de medidas de compensación, reparación o mitigación dispuestas por una resolución de calificación ambiental u otra autoridad competente.

Excepcionalmente, podrá intervenirse o alterarse el hábitat de los individuos de dichas especies, previa autorización de la Corporación, la que se otorgará por resolución fundada, siempre que tales intervenciones no amenacen la continuidad de la especie a nivel de la cuenca o, excepcionalmente, fuera de ella, que sean imprescindibles y que tengan por objeto la realización de

investigaciones científicas, fines sanitarios o estén destinadas a la ejecución de obras o al desarrollo de las actividades señaladas en el inciso cuarto del artículo 7º, siempre que tales obras o actividades sean de interés nacional.”

Este artículo permite la intervención de especies protegidas bajo ciertas condiciones acumulativas: no amenazar la continuidad de la especie a nivel de cuenca, la intervención debe ser imprescindible y demostrar que no existe alternativa viable, la intervención debe tener fines científicos, sanitarios o para la ejecución de obras del inciso cuarto del artículo 7º, y la obra o actividad debe ser de interés nacional, pudiendo CONAF requerir informes de otras entidades para calificar un proyecto como tal. Cumpliendo con estos requisitos, CONAF podría autorizar la intervención excepcional mediante resolución fundada y para tal caso, el solicitante deberá también entregar un plan de manejo de preservación con medidas dictadas caso a caso, que también deberá contar con informe técnico favorable del SBAP dado el cambio incorporado por la Ley 21.600.

2.1.2. Proyectos de Energía Renovables

Un tema relevante de la Ley de Bosque Nativo, dada la creciente importancia de las energías renovables, es la no inclusión explícita de proyectos solares o eólicos dentro de las actividades que pueden solicitar la excepcionalidad del artículo 19. El listado del inciso cuarto del artículo 7 menciona los sectores de energía indicando “servicios eléctricos” aludiendo por ejemplo a las redes de transmisión que pueden ejecutar una concesión eléctrica.

En Chile, el principal cuerpo normativo que regula el sector eléctrico es la Ley General de Servicios Eléctricos (DFL N°4 del Ministerio de Economía) y se complementa con la Ley N°20.257 sobre Fomento de las Energías Renovables No Convencionales (ERNC) para el caso de las tecnologías renovables. El DFL N°4, en su artículo 2, enlista las actividades eléctricas que precisan de una concesión, siendo estas las centrales hidráulicas, las subestaciones eléctricas y las líneas de transporte de energía eléctrica, pero en ningún caso las centrales solares o eólicas. Dado esto, la construcción y operación de una central de generación solar fotovoltaica, no requiere de una concesión administrativa específica como tampoco está autorizada para solicitarla. Basta con la titularidad o arriendo del terreno en donde se emplace y las autorizaciones ambientales pertinentes. A diferencia de ello, los servicios eléctricos de transmisión sí pueden operar mediante concesiones otorgadas por el Estado y la instalación de líneas de transmisión eléctrica de alta tensión suele implicar obtener una servidumbre eléctrica sobre predios atravesados. Por lo tanto, se puede inferir que el legislador al enumerar “servicios eléctricos” en el artículo 7 de la Ley 20.283 se refería a redes eléctricas, subestaciones o centrales hidráulicas que pueden efectivamente ejercer una concesión o servidumbre legal.

Así, la generación solar en específico no fue incluida porque no encaja en las categorías legales previstas; no es un camino, no es una concesión minera, de gas, ni un ducto, ni un servicio eléctrico en el sentido indicado por la Ley General de Servicios Eléctricos. Desde la perspectiva de la excepcionalidad del artículo

19, sólo las actividades expresamente listadas pueden acceder a la declaratoria de interés nacional y, como consecuencia, un proyecto de parque solar que implique corta de bosque nativo de preservación no podría ampararse bajo esta excepción ya que no cumple con lo presupuesto en el inciso 4 del artículo 7.

La conjunción del artículo 7 inciso 4° y el artículo 19 es clara: sólo proyectos con concesión/servidumbre legal específica, indispensables y declarados de interés nacional podrán obtener autorización para cortar o afectar el hábitat de especies protegidas. Así, la Ley 20.283 y su reglamento configuran un marco jurídico robusto para la protección del bosque nativo en Chile, estableciendo objetivos claros de conservación y mecanismos rigurosos de control de las intervenciones.

2.2. Manual para la Tramitación de Resoluciones Fundadas de CONAF

La Ley 20.283 estableció un régimen de protección para el bosque nativo en Chile, con el objetivo de proteger, recuperar y mejorar los bosques nativos como parte de la política ambiental. En este contexto, CONAF, como organismo encargado de administrar y aplicar la Ley 20.283, elaboró el “Manual para la Tramitación de Resoluciones Fundadas” en virtud del artículo 19 de la Ley de Bosque y aprobado mediante Resolución N°591/2020. Este manual de carácter técnico-administrativo fue desarrollado tras la entrada en vigor de la ley y su reglamento con la finalidad de instruir de manera uniforme y precisa el proceso de solicitud y emisión de las autorizaciones excepcionales previstas en el artículo

19. En otras palabras, el manual buscó sistematizar los requisitos legales y pasos procedimentales para permitir intervenciones excepcionales en bosques nativos con especies protegidas, garantizando al mismo tiempo el resguardo de la biodiversidad. La elaboración del Manual fue motivada por la necesidad de interpretar y aplicar correctamente la regulación de preservación de la Ley 20.283, evitando interpretaciones dispares y asegurando que tanto los solicitantes como los funcionarios de CONAF contaran con directrices claras. Con el Manual, se intenta asegurar el cumplimiento íntegro de las condiciones de excepción fijadas por la ley, garantizando la debida protección de la biodiversidad en cada caso.

El Manual actúa como vínculo práctico entre la Ley 20.283 y su reglamento que desarrolla los procedimientos. Este transcribe literalmente el catálogo de actividades del inciso cuarto del artículo 7, aclarando qué tipos de proyectos califican para solicitar una autorización excepcional. Asimismo, indica que la ley establece que el responsable de estas obras debe ser el que presente el plan de manejo. Por otra parte, señala que el artículo 19 establece las excepciones a la

prohibición de corta o afectación de hábitat, permitiendo excepcionalmente la intervención previa autorización de CONAF mediante resolución fundada³.

El proceso para la excepcionalidad de intervención del artículo 19 se puede resumir en las siguientes etapas:

1. El interesado debe presentar el Formulario A, donde debe detallar la obra o actividad, justificar su carácter imprescindible y especificar las especies y áreas afectadas, acompañando además un Informe de Experto que evalúa el riesgo para la continuidad de las poblaciones impactadas.
2. A continuación, CONAF realiza una revisión de admisibilidad (Formulario B) en la que verifica que toda la documentación esté completa y solicitando subsanaciones si faltara algún antecedente esencial.
3. Superada la fase de admisibilidad, se convoca a una comisión técnica interna que elabora un Informe de Evaluación Técnica (Formulario C) en el cual se pondera la inexistencia de alternativas, viabilidad de la continuidad de la especie y el encuadre dentro de alguno de los cinco criterios de interés nacional definidos en el Manual. En esta etapa se declara el interés nacional del proyecto.

³ *“Que la Corporación deberá autorizar –previamente- una intervención mediante Resolución Fundada, conteniendo medidas para asegurar la continuidad de la especie. Asimismo, el Plan de Manejo de Preservación deberá considerar tales medidas.”* Página 7 del Manual para la Tramitación de Resoluciones Fundadas de CONAF

4. Con estos antecedentes, la autoridad puede dictar la Resolución Fundada que puede autorizar o rechazar la intervención.
5. En caso de aprobarse, la Resolución Fundada fijará el plazo para la entrega de un Plan de Manejo de Preservación donde el titular debe definir medidas específicas que garanticen la conservación de las especies afectadas.

Los criterios que indica el Manual por los cuales los interesados deben enmarcar sus proyectos para fundamentar su consideración de interés nacional, son los siguientes:

- **Criterio 1:** Intervenciones o alteraciones de Proyecto, que tengan por objeto o sean vitales para resguardar la seguridad nacional o de casos imprevistos, tales como catástrofes naturales u otros similares regulados por ley.
- **Criterio 2:** Intervenciones o alteraciones de Proyecto, que tengan por objeto o sean vitales para la habilitación de terrenos para la construcción de obras públicas.
- **Criterio 3:** Intervenciones o alteraciones de Proyecto, que tengan por objeto o sean vitales para la ejecución de obras o actividades de los proyectos establecidos en el Inciso 4°, del artículo N°7 de la Ley N°20.283, que demuestren consecuencia y relación específica con políticas públicas

que aporten al desarrollo social y/o sustentabilidad del territorio nacional en el mediano y largo plazo.

- **Criterio 4:** Intervenciones o alteraciones de Proyecto, que tengan por objeto o sean vitales para la ejecución de obras o actividades de los proyectos establecidos en el inciso 4°, del artículo N°7 de la Ley N°20.283, que demuestren consecuencia y relación específica con políticas públicas que aporten al desarrollo social y/o sustentabilidad del territorio nacional en el mediano y largo plazo, y que se orienten a satisfacer necesidades básicas de la población del país.
- **Criterio 5:** Intervenciones o alteraciones de Proyecto, que tengan por objeto o sean vitales para la ejecución de programas o proyectos destinados a respetar, preservar y mantener los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la Diversidad Biológica, compatible con los preceptos de preservación de la Ley N°20.283.

En definitiva, el Manual alinea punto por punto el procedimiento interno de CONAF para la declaratoria de interés nacional buscando articular eficazmente la ley y su reglamento con la práctica administrativa, para que la tramitación de estas resoluciones excepcionales se ajuste al marco legal vigente.

3. Revisión de Resoluciones de Interés Nacional aplicables a proyectos solares

3.1. Resolución N°243 de Parque Fotovoltaico Lucía Solar

El Proyecto Fotovoltaico Lucía Solar se emplaza en la comuna de Til-til, Región Metropolitana en un área con existencia de formaciones de bosque nativo y presencia de especies en categoría de conservación. En específico, el titular identificó individuos de *Prosopis chilensis* (algarrobo) la cual fue clasificada como especie Vulnerable (VU) por el DS N°13/2013 del Ministerio del Medio Ambiente. De acuerdo con los antecedentes del Proyecto, se requeriría la corta de 13 individuos de Algarrobo y la afectación de hábitat de 70 individuos más, abarcando un total de 6,81 hectáreas de corta de bosque nativo y 5,38 hectáreas de superficie de alteración de hábitat.

En este contexto, el 4 de febrero de 2022, el titular del proyecto presentó a la CONAF una solicitud de Declaratoria de Interés Nacional bajo el Permiso Ambiental Sectorial PAS 150, que se presentaría posteriormente durante la tramitación ambiental del Proyecto. Luego, el 28 de febrero de 2022, CONAF solicitó al titular complementar la información entregada y en particular aclarar si el proyecto estaba asociado al ejercicio de una concesión eléctrica o servidumbre formalmente constituida, lo que corresponde al requisito establecido explícitamente en el inciso 4° del artículo 7 de la Ley N°20.283. El titular indicó que el Proyecto era exclusivamente de generación eléctrica y no de transmisión,

distribución o hidráulico, precisando que en la Ley General de Servicios Eléctricos no existe la figura legal de concesión eléctrica específica para proyectos de generación.

Así, CONAF determinó que para otorgar la excepcionalidad de corta o afectación de hábitat conforme al artículo 19 de la Ley N°20.283, el Proyecto debía corresponder específicamente al ejercicio de actividades señaladas en el inciso cuarto del artículo 7 de la ley, que indica exclusivamente concesiones o servidumbres de servicios eléctricos. Ante esto, el titular respondió que el Proyecto constituía una actividad eléctrica pero no presentó documentación que acreditara la existencia formal de concesiones o servidumbres, dado que las actividades de generación eléctrica no necesitan una concesión eléctrica. Por lo tanto, CONAF dictaminó que la solicitud era inadmisibile al no cumplir con los requisitos legales específicos del inciso cuarto del artículo 7 de la Ley 20.282, rechazando el 24 de marzo de 2022 mediante Res. N°243/2022 la solicitud de Declaratoria de Interés Nacional.

El rechazo de CONAF obligó al titular del Proyecto a modificar sustancialmente su propuesta original, ingresando el 23 de octubre de 2023 un proyecto actualizado al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental mediante una Declaración de Impacto Ambiental. En esta modificación, el titular ajustó el diseño del Proyecto para evitar por completo la corta o afectación de hábitat de los

individuos protegidos, obteniendo así su Resolución de Calificación Ambiental (RCA) favorable el 27 de marzo de 2025⁴.

3.2. Resolución N°922 de Parque Fotovoltaico Peldehue Solar

El proyecto AR Peldehue Solar corresponde a un parque fotovoltaico ubicado en la comuna de Colina, Región Metropolitana con una capacidad instalada proyectada de 120 MWp. Adicional al parque, el Proyecto incluye también una línea de transmisión eléctrica en 220 kV de aproximadamente 2,3 km y cuyo objetivo es evacuar la energía generada desde el parque hacia la subestación eléctrica Las Tórtolas. Para la implantación del Proyecto, se requería la intervención y eliminación de 89 individuos de Algarrobo en una superficie total de 24,9 hectáreas de bosque nativo. Esta intervención era exclusivamente para la instalación de paneles del parque fotovoltaico y no para obras de la línea de transmisión eléctrica.

Dado esto, el 15 de noviembre de 2018 el titular presentó a CONAF la solicitud de Declaratoria de Interés Nacional en el contexto del Permiso Ambiental Sectorial 150, fundamentando esta intervención en los criterios N°3 y 4 establecidos en el Manual de CONAF.

⁴ RCA N°202513001125

Luego del ingreso de la solicitud, CONAF convocó a una reunión oficial de evaluación el 11 de noviembre de 2018 en las dependencias de la Oficina Central. En esta reunión participaron representantes técnicos y administrativos de CONAF, Servicio Agrícola y Ganadero, Ministerio del Medio Ambiente, Ministerio de Energía, Intendencia Metropolitana, Municipalidad de Colina y Gobernación de Chacabuco. La comisión evaluadora votó unánimemente a favor de declarar el Proyecto como de interés nacional bajo el criterio N°3, destacando su relevancia estratégica y energética.

Posterior a la calificación de CONAF, el Proyecto ingresó al SEIA el 13 de junio de 2019 mediante un Estudio de Impacto Ambiental (EIA), obteniendo RCA favorable el 12 de agosto de 2021⁵.

⁵ RCA N°590/2021

4. Análisis de las Resoluciones

4.1. Principio de Juridicidad y Jerarquía Normativa

En el ordenamiento jurídico chileno uno de los principios que rige es el de juridicidad que está amparado en los artículos 6 y 7 de la Constitución Política de Chile e indica que los órganos del Estado sólo pueden actuar dentro del marco normativo vigente y en la forma que éste prescribe. Esto implica una jerarquía normativa definida, en donde primeramente se tiene la Constitución Política de la República, luego las leyes y sus reglamentos y en último lugar los manuales e instructivos administrativos. Así, si existe discrepancia entre una ley y una directriz administrativa, como una guía o manual, siempre prevalece la ley.

Los órganos públicos deben cumplir la ley por sobre lineamientos internos, pues el principio de juridicidad comprende el apego a todas las normas jurídicas de mayor jerarquía y por lo tanto un órgano no puede, basar su actuación en una guía en desmedro de una norma con rango mayor como una ley. En este sentido, la ley prevalece jerárquicamente sobre reglamentos y, con mayor razón, sobre instrumentos como manuales o guías administrativas. Estos pueden servir de orientación, pero no pueden imponerse por sobre lo que mandate la ley, ya que sería una falta al principio de juridicidad y por consiguiente una nulidad del acto administrativo correspondiente. Por lo tanto, las actuaciones de los órganos del Estado deben realizarse siguiendo los procedimientos establecidos por la normativa vigente.

4.2. Análisis Comparativo

Al analizar las resoluciones de los proyectos Lucía Solar y Peldehue Solar, se entiende que ambas se enmarcan en la excepción del artículo 19 de la Ley 20.283 y que la de Peldehue Solar en específico, además, en el criterio 3 del Manual de CONAF. Sin embargo, estas no se relacionan directamente ya que sus fundamentos para determinar la declaratoria de interés nacional difieren; en el caso de Lucía Solar se rechaza la solicitud dado que no cumplía con la acreditación de ser una obra con concesión eléctrica y para Peldehue se aprueba acogiendo al criterio 3 del Manual de CONAF.

En este sentido, la motivación de la resolución de Peldehue se centró en el aporte del proyecto a necesidades energéticas y su alineamiento con planes de desarrollo, pero no detalló explícitamente en el texto el cumplimiento del inciso 4° del artículo 7. El Proyecto Peldehue, al ser una planta de generación eléctrica, no opera mediante una concesión eléctrica y la resolución no menciona cómo este se encuadra en las actividades del inciso 4° del art. 7, dando por sentado quizás que se trata de un “servicio eléctrico” de interés nacional. Por lo tanto, es posible que CONAF haya sido más flexible en interpretar que un proyecto energético, por su naturaleza estratégica, correspondía a uno de interés nacional ya que el foco de la resolución estuvo en justificar la calificación con criterios de política pública, priorizando la finalidad del proyecto más que el cumplimiento estricto de contar con una concesión eléctrica. Si bien esto permitió viabilizar el

proyecto, desde el principio de juridicidad se podría criticar que no existió una exigencia al titular de acreditar estar bajo alguna de las categorías del inciso 4° del art.7, lo que el Reglamento DS 93/2008 también exige en su artículo 16. Dado esto, Peldehue fue aprobado apoyándose en un manual interno para definir que el proyecto era de interés nacional con una interpretación amplia de la ley que plantea el cuestionamiento de si se antepusieron consideraciones administrativas antes que el estricto cumplimiento de la norma. Así, la resolución carece de fundamento para sostener que Peldehue Solar cumple con los requisitos legales ya que no basta con que cumpla con el criterio del Manual sino que debe encuadrarse dentro de las actividades que indica la ley. Esta omisión de cumplimiento de un requisito de la ley implica que el acto administrativo podría ser incompatible con el principio de juridicidad.

Este criterio fue el mismo utilizado para el proyecto Parque Fotovoltaico Santiago Solar, en donde mediante Resolución Exenta N°95/2015, CONAF aplicó una interpretación flexible del artículo 19. Al igual que para Peldehue Solar, CONAF declaró al Proyecto de interés nacional, fundamentando su decisión principalmente en los criterios N°3 y 4 del Manual, aludiendo al aporte estratégico del proyecto en el cumplimiento de las políticas energéticas nacionales, omitiendo la exigencia de la acreditación de una concesión.

Por otra parte, para el proyecto Lucía Solar, CONAF solicitó en particular documentar si el proyecto se trataba del ejercicio de una concesión o servidumbre de servicios eléctricos y si esta había sido otorgada o estaba en trámite,

requerimiento que se encuentra explícitamente en el Reglamento en su artículo 30 letra b). Ante esto, el titular explicó que su proyecto correspondía a uno de generación eléctrica para el cual la Ley General de Servicios Eléctricos no contemplaba una concesión, por lo que no podía exhibir un decreto de concesión porque no aplicaba para centrales generadoras. Asimismo, intentó enmarcar el proyecto bajo la categoría de “otras concesiones o servidumbres reguladas por la ley” del inciso 4°, argumentando que una central generadora correspondía a un “servicio eléctrico” regulado por ley. Luego de analizar los antecedentes, CONAF concluyó que la solicitud no cumplía con un requisito esencial de admisibilidad que era acreditar que la obra entra dentro del inciso 4° del art. 7. CONAF interpretó que, al no existir una concesión eléctrica otorgada ni requerida para el proyecto, este no calificaba dentro de las obras o actividades enumeradas en la ley. En virtud de ello, resolvió rechazar la tramitación de la Declaratoria de Interés Nacional por falta de acreditación de la actividad del artículo 7, declarando la petición inadmisibles⁶.

⁶ “Que, en virtud de lo señalado, la Corporación concluye que la solicitud PAS 150 Declaratoria de Interés Nacional presentada por el señor Boulestreau, en representación de la empresa CVE proyecto treinta y cuatro SpA., es inadmisibles debido a la falta de acreditación de la actividad del artículo 7 de la Ley 20.283, requisito esencial para tramitar la excepcionalidad del artículo 19 de la Ley N. °20.283.” Considerando N°16 de la Resolución N°243/2022.

La resolución de Lucía Solar muestra una postura estrictamente apegada a la ley y su reglamento, donde CONAF aplicó a cabalidad la exigencia de acreditar la pertinencia del proyecto al inciso 4° del art. 7 y al no cumplirse ese requisito formal, ni siquiera entró a ponderar la utilidad pública del proyecto. Esto muestra una interpretación literal y ajustada de la Ley 20.283 en donde las excepciones del artículo 19 sólo proceden para ciertos tipos de proyectos y los que quedan fuera no pueden evaluar su interés nacional. Esta decisión obedece el principio de juridicidad ya que la administración no se extralimitó ni desestimó un requisito legal, sino que lo hizo prevalecer. Desde la perspectiva del titular, la aplicación estricta de la ley produjo un resultado desfavorable aun cuando el proyecto podría haber tenido un aporte social, pero desde el Estado de Derecho, CONAF actuó dentro de sus potestades regladas sin otorgar excepciones no autorizadas por la normativa. Caber destacar que esta resolución cita explícitamente la Resolución 591/2020 (Manual) como antecedente normativo, mostrando así que lo que prevaleció en el análisis fue la norma superior, es decir, el reglamento y la ley.

En términos simples, la resolución de Lucía Solar ofrece mayor certeza de que la autoridad no se apartó de la ley. En cambio, la resolución de Peldehue, podría ser objeto de cuestionamientos por basarse en sus considerando en el Manual y no en el reglamento o la ley. Asimismo, la motivación de la resolución de Lucía Solar está centrada en el cumplimiento normativo, mientras que la de Peldehue desarrolló consideraciones de mérito para fundamentar el interés nacional, no explicitando requerimientos legales del reglamento y ley. Así, la resolución de

Lucía Solar aplicó rigurosamente la normativa negándose a proceder sin la documentación requerida por el reglamento y ley, ajustándose mejor al principio de juridicidad. Por su parte, Peldehue Solar, si bien pudo haber estado motivado por el interés público energético, se sustentó en gran medida en un instrumento de menor jerarquía que el reglamento o ley, omitiendo indicar el cumplimiento de un requisito legal y que podría interpretarse como una falta al principio de juridicidad.

4.3. Aplicabilidad de la Excepción del Art. 19 a Proyectos Solares

Uno de los temas de análisis relevante es cómo se aplica el procedimiento de resoluciones fundadas a proyectos de generación de energía solar que corresponden a emprendimientos de empresas privadas que buscan inyectar energía al Sistema Eléctrico Nacional. A primera vista, podrían parecer fuera del ámbito de las obras del inciso 4° del artículo 7, ya que no requieren una concesión eléctrica para instalarse ni establecen servidumbres legales de inmediato, salvo aquellas necesarias para sus líneas de transmisión eléctrica de evacuación de energía. Esto plantea la pregunta: ¿Puede un proyecto solar acceder a la autorización del artículo 19 o queda excluido por no encajar en las categorías legales previstas?

Del análisis de la normativa, se desprenden dos condiciones para la procedencia de la excepción del artículo 19. La primera es que el proyecto se encuadre en

alguna de las finalidades autorizadas; investigación, fin sanitario o una de las obras del inciso 4° art. 7, y la segunda, en caso de estas últimas, que tengan carácter de interés nacional. Ante esto, surge la incógnita sobre si un parque solar es una obra o actividad del art. 7 inc. 4, dado que una interpretación posible es que incluya proyectos del sector eléctrico en general al mencionar concesiones de servicios eléctricos. En la legislación eléctrica, la generación no opera por concesiones territoriales, pero las líneas de transmisión que se conectan a una planta, sí. Dado esto, un parque solar podría considerarse parcialmente en las categorías del inciso 4° si incluye una línea de transmisión, puesto que para tender esas líneas sobre predios ajenos se constituye generalmente una servidumbre eléctrica. En este sentido, se podría considerar que, el proyecto y en específico su línea de transmisión, en cuanto implica el ejercicio de una servidumbre eléctrica, sí estaría considerado por la norma. Sin embargo, sólo el componente de transmisión podría acogerse a la excepcionalidad del artículo 19 y, por lo tanto, podría ejecutar la corta de especies protegidas en el terreno en donde se emplaza.

El Manual, al enumerar los documentos de acreditación de la obra (Parte B), parece principalmente orientado a proyectos con concesiones formales. En la lista figuran concesiones otorgadas por la SEC para servidumbres eléctricas, pero no se menciona el caso para un proyecto de generación que esté emplazado en un terreno privado sin concesión. Probablemente ese escenario fue dejado fuera de la redacción de la norma, ya que el legislador sólo pensó en autopistas,

líneas eléctricas, minas, oleoductos, etc., donde generalmente existe un título de concesión. Dado esto, un parque solar en terreno propio no figura dentro de las opciones ya que el titular no es concesionario ni titular de servidumbre y la obra no requiere de concesión estatal. Por lo tanto, se vuelve a comprobar que, si no existe concesión o servidumbre que ejecutar, no se cumple con lo exigido por el inc. 4 del art.7 y por ende tal proyecto no calificaría para la excepción del art. 19. Esto en consecuencia lleva a que un parque solar no podría, en ningún caso, cortar o afectar hábitat de especies protegidas aun cuando su aporte a la sociedad sea beneficioso, ya que la ley no contempla esa hipótesis dentro de las excepciones autorizadas.

Sin embargo, en la práctica, CONAF sí ha tramitado y otorgado resoluciones fundadas para proyectos de energía renovable cuando estos han acreditado su importancia pública. Para el caso de Peldehue, CONAF interpretó que, si un proyecto de generación solar aporta un beneficio significativo al país, puede ser considerado obra de interés nacional aprovechándose del título de concesión de su línea de transmisión. En este sentido el elemento crítico fue demostrar el “interés nacional” dada la naturaleza privada y comercial de las plantas solares. El Manual define interés nacional como “*el provecho, utilidad o ganancia de la nación*”⁷, aclarando que no existe interés nacional si la obra beneficia únicamente

⁷ Anexo 1 del Formulario A del Manual para la Tramitación de Resoluciones Fundadas

un interés privado o particular. Si tomamos esta definición como criterio, un parque solar persigue un fin lucrativo para su titular, pero también genera externalidades positivas para la sociedad.

Considerando los desafíos actuales del cambio climático, se puede discutir que la normativa forestal quedó desactualizada frente al auge de proyectos de energía renovable. El espíritu de la ley es claro en impedir que intereses meramente particulares dañen vegetación valiosa, pero en tiempos en donde se ha declarado una política nacional en torno a las energías renovables, existe un argumento importante para considerar que estos proyectos sí son de interés nacional por sus beneficios en la descarbonización y lucha contra el cambio climático.

5. Conclusiones y Comentarios

La aplicación e interpretación de la Ley 20.283 sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal muestra la complejidad que envuelve la autorización excepcional para intervenir formaciones de bosque nativo que albergan especies vegetales en categoría de conservación. La Ley 20.283, específicamente en su artículo 19, establece un régimen de protección cuya excepción se encuentra acotada. La posibilidad de cortar, eliminar, destruir o descepar individuos de especies protegidas, o alterar su hábitat, está supeditada al cumplimiento estricto y concurrente de una serie de condiciones:

- La intervención debe ser demostrada como imprescindible, lo que implica la inexistencia de alternativas viables.
- No debe amenazar la continuidad de la especie afectada a nivel de cuenta.
- Debe enmarcarse en finalidades taxativamente indicadas en la ley, como investigaciones científicas, fines sanitarios o, la ejecución de obras o actividades comprendidas en el inciso cuarto del artículo 7 de la misma ley.
- Las actividades del punto anterior, a su vez, deben ser declaradas de interés nacional por la CONAF.

El análisis de las resoluciones y normativa realizado confirma la hipótesis central planteada ya que no resulta jurídicamente correcto que CONAF fundamente la declaratoria de interés nacional para un proyecto de parque solar basándose de

manera primordial en los criterios desarrollados en su Manual sin exigir el cumplimiento de los requisitos explícitos de la ley, como el ejercicio de una concesión por parte de un parque fotovoltaico. En el caso de Lucía Solar, CONAF aplicó un criterio estricto, exigiendo la acreditación de que el proyecto se encuadraba en el ejercicio de una concesión o servidumbre y al no poder demostrarlo, la solicitud fue declarada inadmisibile, sin siquiera poder entrar a ponderar el eventual interés nacional del proyecto. Esta decisión, si bien desfavorable para el interesado, se ajusta rigurosamente al principio de juridicidad.

Por el contrario, la resolución favorable de Peldehue Solar se sustentó explícitamente en el criterio N°3 del Manual de CONAF, enfocándose en el aporte del proyecto a políticas públicas de desarrollo energético y sustentabilidad. Si bien el proyecto incluía una línea que sí podría requerir de una servidumbre o concesión, la resolución no detalla cómo la planta de generación solar en sí misma cumplía con el requisito del artículo 7, inciso cuarto, englobándolo bajo una interpretación amplia de “servicio eléctrico” de interés nacional. Al priorizar los criterios del Manual – un instrumento de rango inferior a la ley y al reglamento – por sobre la verificación del requisito legal de concesión o servidumbre para la totalidad de la intervención solicitada, esta resolución se aparta del principio de juridicidad. La interpretación flexible demostrada en este caso, aunque pudo haber facilitado la ejecución de un proyecto considerado estratégico, visibiliza un

grado de discrecionalidad que la ley busca restringir en temas de protección ambiental.

Esto puede generar una incertidumbre jurídica que afecta negativamente tanto a los desarrolladores de proyectos de energía renovable como a la propia administración y a la ciudadanía. Se podría justificar que los inversionistas enfrentarían reglas del juego poco claras y potencialmente contradictorias, lo que dificulta la planificación a largo plazo, incrementa los riesgos asociados a la tramitación de permisos y puede desalentar la inversión en un sector clave para la lucha contra el cambio climático. La administración, por su parte, se expone a cuestionamientos sobre la coherencia y legalidad de sus actos, aumentando la probabilidad de litigios y mermando la confianza pública de las instituciones encargadas de velar por el patrimonio ambiental.

Por otra parte, la aplicación laxa de los requisitos legales puede traducirse en una protección deficiente del bosque nativo y especies protegidas, permitiendo intervenciones que, bajo una interpretación estricta de la ley, no serían admisibles. Esto va en contra del objetivo central de la Ley 20.283, que es asegurar la conservación y recuperación de estos ecosistemas. Para CONAF, es imprescindible entonces asegurar que todas sus acciones sigan estrictamente el principio de juridicidad, garantizando que cada resolución esté debidamente motivada y cumpla con todos los requisitos de la ley y el reglamento. Es crucial que la existencia de una concesión, servidumbre u otro título habilitante

contemplado en el artículo 7 inciso cuarto, sea verificada y documentada en el el acto administrativo como un requisito previo e indispensable para poder siquiera evaluar el interés nacional de un proyecto. Los manuales internos deben ser utilizados exclusivamente como herramientas de apoyo para interpretar aspectos no regulados en detalle por la normativa superior, pero nunca como sustitutos de los requisitos legales.

A su vez, los desarrolladores de energía renovable deberían seguir la estrategia de priorizar en fases más tempranas del diseño de proyectos la selección de emplazamientos que eviten la intervención de formaciones de bosque nativo con especies en categoría de conservación, tal como lo hizo Lucía Solar al no poder solicitar su interés nacional. Así, pueden seguir generando beneficios económicos, aportando a la lucha contra el cambio climático y evitando la destrucción de individuos y ecosistemas protegidos por ley.

La situación muestra un conflicto en las reglas actuales, que no previeron el crecimiento de los proyectos de energías renovables. Aunque la Ley 20.283 busca proteger el bosque nativo de intervenciones sin justificación, su redacción actual dificulta el desarrollo de proyectos cruciales para otros objetivos nacionales como la descarbonización de la matriz energética y por consiguiente la lucha contra el cambio climático. Esto demuestra la necesidad de una reforma legislativa que aborde explícitamente la situación de los proyectos de energías renovables, considerando su inclusión dentro de las actividades susceptibles de

ser declaradas de interés nacional, pero estableciendo criterios muy claros. La contribución directa de los proyectos de energía renovable al cumplimiento de los compromisos climáticos internacionales, a la diversificación y seguridad del suministro energético, a la reducción de la dependencia de combustibles fósiles y a la competitividad económica del país, sugiere que estos deban ser reconocidos como de interés nacional. Sin embargo, esta consideración no debería interpretarse como una autorización implícita para obviar las exigencias de la normativa ambiental y buscar alternativas para la no afectación de los individuos en categoría de conservación.

El desafío para Chile reside en construir un marco normativo y una práctica administrativa que permitan viabilizar la expansión necesaria de las energías limpias, asegurando al mismo tiempo la conservación efectiva del patrimonio natural. Lograr este equilibrio, basado en reglas claras, objetivas y aplicadas de manera uniforme, es esencial para demostrar que la transición energética y la protección de la biodiversidad no son objetivos contrapuestos, sino pilares complementarios e indispensables para alcanzar un desarrollo verdaderamente sostenible.

6. Bibliografía

BERMÚDEZ SOTO, Jorge (2011): b) Principio de Legalidad, Derecho Administrativo General. (Santiago. Legal Publishing Chile, segunda edición) pp. 64-78.

ENTEICHE, Nicolás (2020): ¿Qué es el principio de juridicidad? 23 de enero de 2020. Disponible en: <https://prensa.udd.cl/medios-y-prensa/que-es-el-principio-de-juridicidad/>. Fecha de consulta: 05 de marzo de 2025.

DIARIO CONSTITUCIONAL: Principio de Juridicidad. Disponible en: <https://www.diarioconstitucional.cl/temas-civicos/principio-de-juridicidad/>. Fecha de consulta: 05 de marzo de 2025.

Ley N°20.283, Sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal.

Decreto con Fuerza de Ley N°4/20.018, Fija texto refundido, coordinado y sistematizado del DFL N°1, de Minería, de 1982, Ley General de Servicios Eléctricos, en materia de energía eléctrica.

Resolución Exenta N°591/2020. Aprueba Manual para la Tramitación de Resoluciones Fundadas en virtud del artículo 19 de la Ley N°20.283.

Resolución Exenta N°243/2022. Rechaza solicitud de Declaratoria de Interés Nacional del proyecto Parque Fotovoltaico Lucía Solar.

Resolución Exenta N°922/2018. Declara de interés nacional el proyecto Parque Fotovoltaico Peldehue Solar.

Decreto Supremo N°93, Reglamento General de la Ley N°20.283, sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal.

Ley N°21.600, Crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

Decreto Supremo N°13, Aprueba y Oficializa Nómina para el Noveno Proceso de Clasificación de Especies Silvestres según Estado de Conservación.

Resolución Exenta N°243/2022 Rechaza solicitud de Declaratoria de Interés Nacional del proyecto Parque Fotovoltaico Lucía Solar.