

REF.: Recurso de Reclamación:
Edificio Makroceano. Rol 52-2024;
Folio 2024-99-73.

MAT.: (1) Se tenga presente; (2)
Acompaña documentos.

COMITÉ DE MINISTROS DEL ARTÍCULO 20, LEY 19.300

PABLO MÉNDEZ ORTIZ, abogado, en representación convencional de **MAKROCEANO S.A.**, titular del Proyecto “Edificio Makroceano” y reclamante en el recurso de reclamación **Rol 52-2024**, respetuosamente digo:

(1) SE TENGA PRESENTE

Que, en atención al estado procesal en que se encuentra este procedimiento recursivo, esta parte hace presente los siguientes antecedentes adicionales relacionados con el proyecto con el objeto de ser considerados al momento de evaluar la reclamación:¹

- (a) Primero, respecto a los instrumentos de planificación territorial aplicables al caso del Proyecto “Edificio Makroceano”;
- (b) Segundo, sobre la construcción en dunas y el nuevo manual de dunas del Ministerio de Vivienda y Urbanismo publicado recientemente, y;
- (c) Tercero, entregar algunos antecedentes técnicos adicionales que refuerzan la idea de la suficiencia y pertinencia del CAV-12 “Área de Conservación. Sistema dunario” a la luz de la Guía para la Predicción y Evaluación de Impactos sobre Ecosistemas Terrestres, del Servicio de Evaluación Ambiental.

¹ A la fecha, mi representada ha ingresado tres escritos relevantes para el presente reclamo administrativo:

(i) con fecha 03 de febrero de 2025, se acompañó un Informe en Derecho preparado por el Profesor Dr. Jorge Bermúdez Soto, Ex-Contralor de la República y Profesor de Derecho Administrativo y Derecho Ambiental en la Escuela de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso;

(ii) con fecha 21 de julio de 2025, se ingresó un escrito de “téngase presente” con consideraciones y observaciones a los informes evacuados por los servicios públicos en este procedimiento de reclamo administrativo, y;

(iii) también con fecha 21 de julio de 2025, se ingresó un escrito en que se propuso un nuevo Compromiso Ambiental Voluntario denominado CAV-12. “Área de Conservación: Sistema Dunario” con antecedentes técnicos fundantes.

- I. Primer aspecto: sobre los IPT aplicables al Proyecto “Edificio Makroceano”**
- A. El proyecto comenzó su construcción en el año 2019, conforme a permiso de edificación y una consulta de pertinencia válidamente obtenidas**
1. Antes de su ingreso al Sistema de Evaluación Ambiental (“**SEIA**”) –que ocurrió en abril de 2022– el Proyecto “Edificio Makroceano” había comenzado su construcción en el año 2019 bajo el amparo los permisos y autorizaciones exigidos por la normativa vigente por parte de las autoridades sectoriales competentes. En particular,
 - (a) Contó con el Permiso de Edificación otorgado por la Dirección de Obras Municipales de la Ilustre Municipalidad de Viña del Mar, conforme al Plan Regulador Comunal vigente, el cual permite expresamente el desarrollo de infraestructura habitacional en el sector de emplazamiento del Proyecto.
 - (b) También, con fecha 08 de julio de 2019, el Servicio de Evaluación Ambiental de la Región de Valparaíso resolvió una consulta de pertinencia ambiental (PERTI-2019-1425), concluyendo mediante Resolución Exenta N° 207/2019 que el Proyecto en cuestión no debía someterse al SEIA en forma previa.
 2. En virtud de dichos actos administrativos firmes y válidamente dictados, el titular dio inicio a la ejecución material del Proyecto en el año 2019, desarrollándose las obras de manera legítima y mi titular, con la confianza legítima de actuar conforme al marco normativo entonces vigente.
 3. No obstante lo anterior, en noviembre del año 2020, a raíz de la judicialización del Proyecto, la Ilustrísima Corte de Apelaciones respectiva ordenó que este fuera sometido al SEIA mediante la elaboración de un Estudio de Impacto Ambiental (“**EIA**”), encontrándose a esa fecha las obras de construcción ya avanzadas.²
 4. En cumplimiento estricto de dicha sentencia judicial, el Proyecto ingresó al SEIA como EIA, reconociéndose, para estos efectos, la existencia de un impacto ambiental significativo en los términos del artículo 11(d), de la Ley

² C. Ap. Valparaíso, Rol 34.140-2020, 05 de noviembre de 2020.

19.300, no por un cambio en su concepción original, sino como consecuencia directa del mandato jurisdiccional.

B. El EIA acreditó, en su momento, el cumplimiento de la normativa urbanística aplicable

5. Durante la evaluación ambiental, el Titular acreditó expresa y detalladamente el cumplimiento de la normativa urbanística aplicable, incluyendo el Plan Regulador Comunal de Viña del Mar ("**PRC**"), sus ordenanzas y planes seccionales, así como el Plan Regulador Metropolitano de Valparaíso ("**PREMVAL**"), demostrando que el emplazamiento del proyecto se localiza en área urbana y en una zona cuyos usos de suelo resultan compatibles con el destino habitacional propuesto.³ Así quedó consignado de forma expresa también en el ICE y la RCA, en cuanto a que el proyecto cumple con los usos de suelo de los instrumentos de planificación.⁴ La Informe Consolidado de Evaluación señala:

“al Proyecto le aplican las normas urbanísticas comunales establecidas en el Plan Regulador Comunal (en adelante, ‘PRC’) de Viña del Mar vigente, publicado mediante Decreto Alcaldicio N° 10.949, de fecha 13 de diciembre de 2002 y el Plan Seccional modificación al PRC vigente ‘Actualización de la Vialidad Existente’ de fecha 7 de agosto de 2012. Conforme al PRC de Viña del Mar el terreno en que se emplazará el proyecto corresponde a una Zona (V-3) la que dentro de los usos de suelo permitidos contempla el de vivienda, por tal motivo, el proyecto es compatible territorialmente.”

6. Sin embargo, y por razones distintas a esta materia, el Servicio de Evaluación Ambiental recomendó el rechazo del Proyecto en el Informe Consolidado de Evaluación, criterio que fue posteriormente confirmado por la Comisión de Evaluación Ambiental Regional en la RCA de septiembre de 2024, que calificó ambientalmente desfavorablemente el Proyecto “Edificio Makroceano”.
7. Sin embargo, y en parte debido a la demora en la tramitación del presente reclamo administrativo, han ocurrido en el intertanto una serie de actuaciones administrativas y normativas ilegales y arbitrarias, ajenas al procedimiento ambiental propiamente tal, atribuibles a la Municipalidad de Viña del Mar, que por su carácter sobreviniente, corresponde poner expresamente en

³ Esta materia puede verificarse en la Adenda Complementaria, pp. 249-255; y Adenda Excepcional, pp. 235 y 346.

⁴ ICE, sección 3.5.1 (se dejó constancia de que el proyecto cumple con el PRC de Viña del Mar y con el PREMVAL); mientras que la RCA 1160/2024, considerando 10.1 y 10.2 dan cuenta de lo mismo.

conocimiento de este Honorable Comité de Ministros, a fin de que sean debidamente ponderadas al momento de resolver la reclamación de autos.

8. En efecto, el ente alcaldicio en cuestión promulgó recientemente una modificación en el PRC. Por medio del Decreto Alcaldicio N°11.932 de fecha 30 de septiembre de 2025, la Municipalidad promulgó la Modificación del Plan Regulador Comunal de Viña del Mar "Sector Reñaca Norte Costa".⁵ El objetivo general con la señalada modificación es, como lo indica su memoria explicativa:

“enfrentar desde la planificación urbana, aspectos que han producido significativos impactos en el territorio, como es la presencia de zonas de alta susceptibilidad a riesgo de remociones en masa que han afectado áreas como Cochoa y el límite urbano norte, incluyendo el Santuario de la Naturaleza ‘Campo Dunar Punta de Concón’.⁶

9. Dado que este acto administrativo es ilegal, inconstitucional y arbitrario que no se ajusta a nuestra legislación vigente, hemos presentamos un reclamo de ilegalidad municipal para que se deje sin efecto, que se encuentra judicializado ante la Corte de Apelaciones de Valparaíso actualmente.⁷ Tal modificación cuenta con una cuestionable motivación que no se ampara en antecedentes técnicos –como la supuesta susceptibilidad de remociones en masa, que de hecho contradice opiniones y documentos técnicos de la autoridad de vivienda y urbanismo y del Servicio de Geología y Minería–, e incluso se trata de un acto administrativo de dudosa competencia –pues no se entiende por qué la Municipalidad de Viña del Mar busca resguardar áreas protegidas situadas en otras comunas limítrofes ajenas a su competencia territorial.
10. Sin perjuicio de aquel reclamo judicial de ilegalidad municipal, venimos en hacer presente las siguientes consideraciones a este Honorable Comité de Ministros respecto a esta situación normativa, en lo que es relevante para efectos de la calificación ambiental del Proyecto Makroceano.
11. Primero, es que para efectos del artículo 8 de la Ley 19.300, dicha modificación al PRC de septiembre de 2025 no ha sido evaluada estratégicamente. Así ha sido señalado y reconocido por lo demás en forma

⁵ Publicado en el Diario Oficial de la República de Chile con fecha 9 de octubre de 2025.

⁶ Memoria al Plan Regulador Comunal Sector Reñaca Norte Costa (sept., 2025), pág. 5.

⁷ C. Ap. De Valparaíso, Rol Contencioso-209-2025.

expresa en la memoria explicativa de la modificación "Sector Reñaca Norte Costa" ya aludida.

12. En segundo lugar, para todos los efectos de la evaluación ambiental y de la resolución de la presente reclamación, debe entenderse “congelado” el régimen urbanístico aplicable al proyecto a aquel vigente al momento del otorgamiento del permiso de edificación y del inicio efectivo de las obras.
13. En efecto, cabe recordar que en materia urbanística, los permisos de edificación –como el que fue otorgado en su momento–⁸ se encuentran dotados de prerrogativas particulares que no concurren en otros sectores regulados, destacando especialmente el principio de invariabilidad normativa. Conforme a este, las solicitudes deben ser evaluadas y resueltas según la normativa vigente al momento de su ingreso, y una vez otorgado el permiso, este confiere el derecho a edificar en los términos aprobados, sin verse afectado por postergaciones de permisos ni por modificaciones posteriores del instrumento de planificación territorial.⁹
14. Precisamente por esta especial protección, en escenarios de modificación de los instrumentos de planificación territorial los permisos “guardan normativa” anterior y pueden incluso tener un valor superior al del propio predio. Esto ha sido reconocido desde antiguo por nuestra jurisprudencia.¹⁰
15. En esta línea, debe tenerse en cuenta que la paralización actual de las obras obedece exclusivamente al cumplimiento de la sentencia dictada por la Corte de Apelaciones de Valparaíso,¹¹ circunstancia que no altera el hecho objetivo de que la ejecución del proyecto se inició legítimamente con anterioridad a la modificación del instrumento de planificación territorial, ni puede asimilarse a

⁸ Cabe señalar que la misma Municipalidad de Viña del Mar, de manera completamente arbitraria y de mala fe, ha decidido recientemente “caducar” el permiso de edificación obtenido por el Proyecto Makroceano, pese a que el proyecto no pudo continuar su construcción debido a que en el intertanto se encuentra tramitando su procedimiento de evaluación ambiental.

⁹ Artículos 1.1.3, 1.4.18 y 5.2.2 de la OGUC; Véase también los casos Sonia y otros Araya Tapia con Director de Obras de la Municipalidad de Viña del Mar, 2013; Inversiones Quintalí Limitada con Municipalidad de Pudahuel, 2018.

¹⁰ Así, en el caso “Supermercados Unimarc con DOM Las Condes” (1987), la Corte Suprema sostuvo que no puede imputarse negligencia al titular cuando la ejecución del permiso se encuentra sometida a decisión judicial pendiente. En el mismo sentido, la Corte de Apelaciones de Valparaíso, en el caso “Hotel Hyatt Viña del Mar (Ex Sanatorio Marítimo)” (2011) resolvió que el plazo para iniciar obras no debe computarse durante la vigencia de una orden de no innovar. Este criterio fue reafirmado por la Contraloría General de la República en 2015, al reconocer que la existencia de paralizaciones judiciales constituye una hipótesis excepcional que suspende el cómputo del plazo para constatar la caducidad (CGR, Dictamen N° 84.791, 2015).

¹¹ Corte Suprema, Rol 34.140-2020, 05 de noviembre de 2020.

una inexistencia o extinción retroactiva del derecho a desarrollar el proyecto conforme a la normativa entonces vigente.

16. En este sentido, conforme a los principios generales del Derecho Administrativo, en particular los de seguridad jurídica, confianza legítima e irretroactividad de los actos administrativos, las modificaciones normativas posteriores –como la modificación del Plan Regulador Comunal– no pueden afectar situaciones jurídicas consolidadas ni proyectarse retroactivamente sobre proyectos que ya han iniciado su ejecución al amparo de un régimen normativo anterior, especialmente en este proceso administrativo de evaluación ambiental.¹²
17. Que resolver en sentido contrario al aquí propuesto importaría otorgar efectos retroactivos a actos administrativos de carácter general, afectando derechos adquiridos y expectativas legítimas del titular del proyecto, lo que resultaría contrario a los principios que informan el actuar de la Administración del Estado y al deber de juridicidad consagrado en el artículo 6° y 7° de la Constitución Política de la República.

II. Segundo aspecto: El Manual de Dunas de MINVU (2025) refuerza la idea de que el riesgo de construcción en dunas se encuentra debidamente abordado en el procedimiento

18. En segundo término, cabe agregar que el Proyecto Edificio Makroceano se ajusta plenamente a los criterios técnicos actualmente reconocidos por la autoridad sectorial competente para edificaciones emplazadas en suelos arenosos y de dunas. Así ya lo hemos expuesto en detalle en nuestro reclamo administrativo,¹³ dando cuenta que desde el Estudio de Impacto Ambiental en adelante se entregaron antecedentes que descartaron el riesgo de construcción en dunas. Así,
 - (a) Diversos informes elaborados por Ferrara Consultores acreditaron la estabilidad del terreno;
 - (b) El Informe evacuado por la Contraloría General de la República, que demostró que los socavones de 2023 se produjeron por fallas

¹² En este sentido, una parte dominante de la doctrina coincide en que los actos administrativos producen efectos jurídicos obligatorios desde el momento en que se perfeccionan y mantienen su eficacia mientras no se cumplan íntegramente o sean objeto de revocación, invalidación, anulación, caducidad o decaimiento (Bermúdez, Jorge, *Derecho Administrativo General*, Santiago, Legal Publishing, 2014, p. 157; en similar sentido, Cordero, Luis, *Lecciones de Derecho Administrativo*, Santiago, Legal Publishing, 2015, pp. 276-277).

¹³ Cfr. Reclamo Administrativo, ¶¶89 y ss.

antrópicas relacionadas con los colectores de aguas lluvia, no teniendo relación con los proyectos habitacionales del sector, y;

- (c) El Estudio Técnico sobre la relación entre el Edificio Makroceano y los sistemas de evacuación de aguas lluvias, que descartaron cualquier riesgo al respecto.
19. Recientemente ha aparecido un nuevo antecedente público que refuerza lo señalado en este procedimiento de evaluación: el “*Manual de Recomendaciones de Diseño y Construcción de Edificaciones en Laderas de Dunas y Maicillos*” del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (“**Manual de Dunas del MINVU**”).¹⁴
 20. Este instrumento técnico, elaborado por el ministerio competente en la materia no establece una prohibición general de edificar en este tipo de suelos, sino que define condiciones, metodologías y soluciones constructivas específicas que permiten un desarrollo urbano seguro, estable y compatible con las características del terreno.
 21. El Manual de Dunas del MINVU del MINVU viene precisamente a clarificar que los suelos arenosos no son inherentemente inaptos para la edificación, siempre que se adopten soluciones técnicas adecuadas, tales como estudios geotécnicos específicos, sistemas de fundación compatibles, control de estabilidad y medidas de mitigación frente a riesgos naturales.¹⁵ Estas exigencias técnicas han sido consideradas desde la etapa de diseño del Proyecto, formando parte de los antecedentes técnicos que han sido puestos en conocimiento de la autoridad ambiental durante la tramitación del SEIA.
 22. De esta forma, el reciente Manual de Dunas del MINVU desarma la tesis – instalada principalmente en el debate comunicacional– según la cual los suelos arenosos serían incompatibles con la edificación, reforzando los pronunciamientos técnicos favorables que el Proyecto ha obtenido durante su tramitación ambiental y confirmando que su diseño constructivo se ajusta a estándares reconocidos y validados por la autoridad sectorial competente.
 23. En consecuencia, de los antecedentes expuestos se desprende con claridad que el Proyecto Edificio Makroceano ha sido concebido, autorizado

¹⁴ Ministerio de Vivienda y Urbanismo, *Manual de Recomendaciones de Diseño y Construcción de Edificaciones en Laderas de Dunas y Maicillos*, Santiago, 2025.

¹⁵ Título 5, Recomendaciones para construcciones en suelos erosionables, mantención y reparación de sistemas de drenajes en dunas y maicillos en pendientes, págs. 145-152.

urbanísticamente y ejecutado conforme al marco normativo y técnico vigente al momento del otorgamiento de sus permisos y del inicio efectivo de las obras, contando además con respaldo técnico suficiente que acredita su compatibilidad urbanística y ambiental.

24. En esta línea, Ferrara Consultores ha elaborado una declaración reciente (de 07 de enero de 2026), señalando que las recomendaciones que ahora recoge el Manual de Dunas del MINVU, ya habían sido incorporadas como buenas prácticas de la industria en el informe de mecánica de suelo que se elaboró en el año 2021 para el Proyecto Makroceano (y adjunta como Anexo 1-4 al Estudio de Impacto Ambiental). Se adjunta dicha declaración como anexo a esta presentación.

III. Tercero aspecto: Hay antecedentes adicionales que refuerzan la suficiencia del “Área de Conservación: Sistema Dunario” CAV-12

25. Mediante presentación anterior de julio de 2025, se propuso como el Compromiso Ambiental Voluntario 12 “*Área de Conservación: sistema dunario*”, a través de la constitución de un Derecho Real de Conservación de duración indefinida en una porción de 1,34 ha en el sector Nor-Oriente del Campo Dunar de Ritoque, en un área ‘equivalente’ en términos de funcionalidad del área afectada por el Proyecto.

A. Una reciente y adicional campaña en terreno refuerza los atributos ecológicos considerados para la definición del Área de Conservación

26. Pues bien, AMS Consultores –el mismo equipo encargado de diseñar el CAV en cuestión– ha realizado una campaña de terreno en enero de 2026 (adicional a la ya señalada en enero de 2025 para la elaboración del área de conservación), que permite reafirmar que el área propuesta mantiene los atributos ecológicos originalmente concebidos para fundamentar su selección como Área de Conservación. Se adjunta a este escrito el informe “*Complemento de la propuesta del Área de Conservación: definiciones, bases conceptuales y actualización de información de base para el Proyecto Inmobiliario Makroceano*” (enero 2026) preparado por AMS Consultores.
27. En particular, el documento anterior permite concluir que:
 - (a) La incorporación de información multianual permite reducir de manera significativa los sesgos asociados a la variabilidad interanual, la detectabilidad de especies y el uso temporal del hábitat, fortaleciendo la representatividad del diagnóstico ecológico.

- (b) El ensamble de flora y fauna registrado continúa estando dominado por especies nativas y endémicas, lo que evidencia una adecuada integridad ecológica y el funcionamiento efectivo del sistema dunario.
- (c) La persistencia interanual de especies estructural y funcionalmente relevantes refuerza la interpretación de estabilidad ecológica relativa del sistema. Asimismo, el incremento relativo de la cobertura vegetal observado al interior del polígono propuesto como Área de Conservación, constituye un indicador positivo de estabilidad, resiliencia y capacidad de respuesta ecológica en un contexto de presión antrópica relevante.
- (d) La mayor homogeneidad espacial de la vegetación sugiere una reducción funcional de la fragmentación interna del hábitat. La forma y configuración espacial del área continúan siendo coherentes con criterios de minimización del efecto borde y mantención de áreas núcleo funcionales.
- (e) Los nuevos antecedentes de enero de 2026 no evidencian la necesidad de ajustes en la delimitación del Área de Conservación originalmente propuesta, sino que confirman la pertinencia de su diseño. A ello se suma la inserción estratégica del área dentro de un mosaico de unidades de interés ecológico, lo que refuerza su rol como elemento de conectividad a escala de paisaje.

B. El CAV-12 generará un valor positivo y cuantificable en biodiversidad, según la metodología oficial del SEA (2023)

- 28. AMS Consultores además ha elaborado un segundo análisis relevante para la comprensión de este CAV-12 en el Informe “*Resultados de la aplicación de la Guía de Compensación de Biodiversidad en el Área de Conservación del Proyecto Inmobiliario Makroceano*” (enero 2026). Para ello, se ha tomado la Guía Metodológica para Compensación de Biodiversidad en Ecosistemas Terrestres y Acuáticos Continentales (segunda edición, 2023), del Servicio de Evaluación Ambiental, con la finalidad de estimar la ganancia en biodiversidad generada por el CAV en cuestión.
- 29. Para lo que aquí interesa, y sin perjuicio de que el Informe se acompaña a esta presentación, la aplicación de la metodología en cuestión establecida por el SEA arroja un resultado positivo de +0,28 como consecuencia del Área de Conservación propuesta como CAV-12, lo que constituye un resultado

ambientalmente favorable y técnicamente significativo, dando cuenta que la protección, gestión y resguardo formal del área de conservación propuesta como CAV introduce beneficios adicionales, medibles y verificables sobre la condición base del territorio.

30. Este valor positivo de +0,28 causado por el CAV-12 genera así una ganancia ambiental neta respecto del escenario base o escenario sin proyecto, generando un impacto adicional, cuantificable y verificable.
31. Este valor positivo adicional debe sumarse al ya analizado en el marco de la evaluación ambiental del Proyecto. Como explicamos en la evaluación ambiental y en el reclamo administrativo,¹⁶ en la Adenda Excepcional se incorporó el Informe de Diversidad Biológica de AMS Consultores,¹⁷ que, entre otras cosas, evaluó la ganancia en biodiversidad que causaría el Proyecto tramitado regionalmente.
32. En este informe se señaló que a pesar de la calificación del impacto en cuestión como "no significativo", durante el procedimiento se propuso una medida de compensación (i.e. MC-1 "Quinta Fachada Verde") que demostró ser efectiva en términos de biodiversidad. El impacto residual teórico del Proyecto fue estimado en su momento en -0,05, mientras que la ganancia en biodiversidad, como resultado de la aplicación de dichas medidas, se estimó en 0,12. Con esto, se concluyó que el Proyecto permitía ya alcanzar una pérdida neta cero de biodiversidad y, adicionalmente, generar un saldo positivo de 0,07 en la métrica, lo que muestra un balance favorable en términos ambientales.
33. A esta ganancia positiva de +0,07 en términos de biodiversidad causada por el EIA, debemos sumar ahora el CAV-12 "Área de Conservación: sistema dunario" que, como concluye el informe de AMS Consultores que ahora acompañamos, agregará una ganancia de +0,28 en biodiversidad.

POR TANTO:

A este honorable Comité de Ministros solicito: se tenga presente lo expuesto en esta presentación, para todos los efectos legales que correspondan.

¹⁶ Cfr. reclamo administrativo, ¶¶44 y ss.

¹⁷ Cuyo nombre completo es "*Informe acerca de la condición actual de la diversidad biológica en el área de emplazamiento del Proyecto Edificio Makroceano y su relación con el ecosistema dunario de Concón*", adjunto a la Adenda Excepcional.

(2) ACOMPAÑA DOCUMENTOS

Por este acto, venimos en acompañar los siguientes documentos:

- (1) Ministerio de Vivienda y Urbanismo: “*Manual de Recomendaciones de Diseño y Construcción de Edificaciones en Dunas y Maicillos*”, Santiago 2025.
- (2) Ferrara Proyectos Especiales: “*Edificio Makroceano. Pronunciamiento respecto del Manual de Dunas y Maicillos*” (07 de enero de 2026).
- (3) AMS Consultores: “*Complemento de la propuesta del Área de Conservación: definiciones, bases conceptuales y actualización de información de base para el Proyecto Inmobiliario Makroceano*” (enero 2026).
- (4) AMS Consultores: Informe “*Resultados de la aplicación de la Guía de Compensación de Biodiversidad en el Área de Conservación del Proyecto Inmobiliario Makroceano*” (enero 2026).

POR TANTO:

A este honorable Comité de Ministros solicito: tener por acompañados los documentos individualizados.