

Jfah.-

C.A. de Valparaíso

Valparaíso, cuatro de agosto de dos mil veintiséis.

VISTO:

A folio 1 comparece don Rodrigo Andreucci Aguilera, abogado, en representación convencional de MAKROCEANO S.A., quien deduce reclamo de ilegalidad municipal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 151 de la Ley N.º 18.695, en contra del Decreto Alcaldicio N.º 11.932, de 30 de septiembre de 2025, dictado por la alcaldesa de la Ilustre Municipalidad de Viña del Mar, mediante el cual se promulgó la Modificación al Plan Regulador Comunal de Viña del Mar, «Sector Reñaca Norte Costa», publicada en el Diario Oficial el 9 de octubre de 2025; y, asimismo, en contra del rechazo tácito del reclamo de ilegalidad presentado en sede municipal el 21 de noviembre de 2025.

Expone la reclamante que es propietaria del inmueble ubicado en Avenida Borgoño N.º 20.290, sector Reñaca Norte Costa, rol de avalúo N.º 3161-4, de la comuna de Viña del Mar y, además, titular del permiso de obra nueva N.º 9/2019, de 31 de enero de 2019, con sus modificaciones posteriores, correspondiente al denominado Edificio Makroceano. Agrega que dichas obras se encuentran paralizadas en virtud de la sentencia pronunciada por esta Corte en la causa Rol Protección N.º 34.140-2020, hasta la aprobación de un Estudio de Impacto Ambiental.

Sostiene que la modificación impugnada afecta directamente su derecho de propiedad y sus expectativas urbanísticas, por cuanto el predio de su dominio se emplaza en el área objeto de la modificación. Afirma que el nuevo instrumento redujo el coeficiente de constructibilidad desde un 200 % a un 15 % para los lotes remanentes sin edificar, restringiendo severamente el uso residencial y permitiendo, según sostiene, únicamente determinados usos de equipamiento, lo que, a su juicio, constituye una expropiación regulatoria sin indemnización.

Añade que la Municipalidad justificó públicamente la modificación en la necesidad de considerar los riesgos ecológicos, naturales y territoriales del sector, pero descartó someter el procedimiento a evaluación ambiental estratégica. Reprocha, asimismo, que las observaciones formuladas durante el proceso de participación ciudadana fueran rechazadas; que el reclamo administrativo no recibiera pronunciamiento expreso; y que el acto impugnado vulnera las garantías constitucionales de igualdad ante la ley, debido proceso, libertad de trabajo, libertad para desarrollar actividades económicas, no discriminación arbitraria en materia económica y derecho de propiedad.

A folio 7 informa la Ilustre Municipalidad de Viña del Mar, solicitando el rechazo del reclamo en todas sus partes, con costas. Señala que el Decreto Alcaldicio N.º 11.932, de 2025, fue dictado



Este documento tiene firma electrónica
y su original puede ser validado en
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: GHZXSUCDML

dentro del ámbito de las atribuciones que la ley confiere al municipio y con apego al procedimiento previsto en la Ley General de Urbanismo y Construcciones, su Ordenanza General y la normativa aplicable a los instrumentos de planificación territorial.

La reclamada explica que la modificación tuvo su origen en los eventos de remoción en masa, deslizamientos y derrumbes ocurridos en el sector Reñaca Norte entre los años 2023 y 2024, los que habrían puesto de manifiesto un escenario de alto riesgo para la población, determinado por las condiciones geomorfológicas del lugar y por las deficiencias existentes en la infraestructura de evacuación de aguas lluvias, vialidad y urbanización. Sostiene que el objetivo del instrumento fue precisar y adecuar la normativa urbanística mediante la incorporación de un estudio de riesgos y de parámetros acordes con las características del territorio.

Agrega que el procedimiento comprendió la consulta de la imagen objetivo, audiencias públicas, la exposición del anteproyecto a la comunidad, consultas al Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil, el conocimiento de las observaciones por el Concejo Municipal y la posterior revisión de la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo. En cuanto a las observaciones de Makroceano S.A., hace referencia a los acuerdos N.os 17.936, 17.937 y 17.938, de 15 de abril de 2025; a las respuestas AU N.os 50 a 55; y al acuerdo N.º 18.141, de 19 de agosto de 2025.

Sostiene, además, que no resultaba exigible la evaluación ambiental estratégica, por cuanto la modificación no reviste el carácter de sustancial en los términos previstos en el D.S. N.º 32/2015, del Ministerio del Medio Ambiente. Añade que la modificación estableció las zonas V3a, V3b y ZPD; que las dos primeras mantienen el uso residencial; y que la Zona de Paisaje Dunar admite usos de equipamiento, espacio público y áreas verdes. Finalmente, afirma que el rechazo tácito del reclamo administrativo se encuentra expresamente previsto en el artículo 151, letra c), de la Ley N.º 18.695.

A folio 12, la Fiscalía Judicial evacuó un primer informe en el que, atendida la naturaleza de las cuestiones planteadas, sugirió a esta Corte recibir la causa a prueba o, en su defecto, pronunciarse acerca de la innecesariedad de dicho trámite. Por resolución de 11 de marzo de 2026, se estimó innecesario recibir la causa a prueba, por recaer la controversia esencialmente sobre cuestiones de derecho, ordenándose remitir nuevamente los antecedentes a la Fiscalía Judicial.

Finalmente, a folio 20, el Fiscal Judicial evacuó un segundo informe en el que concluyó que el reclamo debía ser rechazado, por estimar, en síntesis, que la modificación cuestionada se inserta dentro de las potestades urbanísticas municipales destinadas a regular áreas de riesgo; que no existía obligación de someterla a evaluación ambiental estratégica; y que el rechazo de las observaciones ciudadanas, por sí solo, no constituye una ilegalidad del procedimiento.

Se trajeron los autos en relación.



CON LO RELACIONADO Y CONSIDERANDO:

Primero: Que el presente reclamo, interpuesto por Makroceano S.A., corresponde a la acción de ilegalidad municipal prevista en el artículo 151 de la Ley N.º 18.695 y se dirige en contra del Decreto Alcaldicio N.º 11.932, de 2025, mediante el cual se promulgó la modificación del Plan Regulador Comunal de Viña del Mar respecto del sector Reñaca Norte Costa, así como también en contra del rechazo tácito del reclamo administrativo deducido previamente por la reclamante.

La reclamante sostiene, en lo sustancial, que la modificación configura una expropiación regulatoria encubierta, pues habría alterado significativamente el régimen urbanístico aplicable a su inmueble, prohibiendo el uso residencial y reduciendo el coeficiente de constructibilidad desde un 200 % a un 15 %. Afirma que ello vulnera su derecho de propiedad y las demás garantías constitucionales que invoca.

Añade que la Municipalidad habría incurrido en una actuación contradictoria al fundar la modificación en consideraciones relativas a los riesgos y características ecológicas y naturales del sector y, al mismo tiempo, no someterla al procedimiento de evaluación ambiental estratégica. Asimismo, sostiene que el rechazo de todas sus observaciones infringió el debido proceso y que la falta de pronunciamiento expreso sobre el reclamo municipal privó a esa decisión de fundamento.

Solicita, en consecuencia, que se deje sin efecto el Decreto Alcaldicio N.º 11.932, de 2025, restableciendo el imperio del derecho.

Segundo: Que la Ilustre Municipalidad de Viña del Mar solicitó el rechazo del reclamo, con costas, sosteniendo que el Decreto Alcaldicio N.º 11.932, de 2025, fue dictado con apego a la Ley General de Urbanismo y Construcciones, a su Ordenanza General y al procedimiento establecido para la modificación de los instrumentos de planificación territorial.

Expone que se cumplieron las etapas previstas en la normativa aplicable, incluyendo la consulta de la imagen objetivo, la realización de audiencias públicas, la exposición del anteproyecto, la intervención del Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil, el pronunciamiento del Concejo Municipal y la revisión de la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo.

Añade que la modificación responde a razones de seguridad pública frente a los eventos de remoción en masa ocurridos durante los años 2023 y 2024 y que no constituye una modificación sustancial del instrumento de planificación territorial que hiciera procedente la evaluación ambiental estratégica prevista en el D.S. N.º 32/2015, del Ministerio del Medio Ambiente.

En cuanto a las infracciones constitucionales y a la alegada expropiación regulatoria, sostiene que la reclamante confunde su discrepancia con el mérito y contenido de la decisión urbanística con



Este documento tiene firma electrónica
y su original puede ser validado en
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: GHZXSUCDML

una ilegalidad. Agrega que la modificación no prohíbe el uso residencial en la totalidad del sector, pues lo mantiene en las zonas V3a y V3b y lo excluye de la Zona de Paisaje Dunar.

Finalmente, señala que el rechazo tácito se produjo en conformidad con el artículo 151, letra c), de la Ley N.º 18.695 y que el proyecto inmobiliario de la reclamante se encontraba paralizado por una sentencia judicial anterior, debido a la falta de evaluación ambiental previa del proyecto.

Tercero: Que, de la forma en que las partes han planteado el debate, la controversia se circunscribe a determinar si la Municipalidad de Viña del Mar ejerció legítimamente las potestades que el ordenamiento jurídico le confiere para modificar el Plan Regulador Comunal respecto del sector Reñaca Norte Costa o si, por el contrario, incurrió en las ilegalidades denunciadas al imponer restricciones urbanísticas que la reclamante estima desproporcionadas, omitir la evaluación ambiental estratégica, rechazar sus observaciones y no pronunciarse expresamente sobre el reclamo administrativo.

El examen propio de esta acción recae sobre la legalidad de la actuación municipal y no autoriza a sustituir a la autoridad planificadora en apreciaciones de mérito, oportunidad o conveniencia, salvo en cuanto ellas se traduzcan en la infracción de una norma jurídica. Además, conforme al artículo 3 de la Ley N.º 19.880, el acto administrativo impugnado goza de presunción de legalidad, de modo que corresponde a quien pretende dejarlo sin efecto precisar la infracción que le atribuye y aportar los antecedentes que permitan establecerla.

Cuarto: Que el artículo 28 decies de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, contenida en el D.F.L. N.º 458/1976, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, dispone que la planificación urbana es una función pública destinada a organizar y definir el uso del suelo de acuerdo con el interés general. Su ejercicio debe ser fundado, expresar sus motivaciones y objetivos, considerar información suficiente sobre la realidad existente y su evolución previsible y ser consistente con los estudios técnicos pertinentes, entre ellos los relativos a riesgos.

A su vez, el artículo 60 del mismo cuerpo legal establece que el Plan Regulador o Plan Seccional señalará los terrenos afectados por riesgos y las normas que les sean aplicables, así como aquellos que, por su especial naturaleza y ubicación, no serán edificables. En concordancia con ello, el artículo 2.1.10 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, aprobada por el D.S. N.º 47/1992, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, exige que la memoria explicativa del Plan Regulador Comunal dé cuenta de los aspectos conceptuales y técnicos que justifican las decisiones de planificación y contemple, entre otros, un estudio de riesgos conforme al artículo 2.1.17 de la misma Ordenanza.



El artículo 2.1.10 bis de la Ordenanza incluye, dentro del ámbito de la planificación urbana comunal, la zonificación, los usos de suelo, los coeficientes de constructibilidad y ocupación, las alturas y las áreas de riesgo, con las condiciones o prevenciones correspondientes. Por su parte, el artículo 2.1.17 permite definir áreas restringidas al desarrollo urbano por constituir un peligro potencial para los asentamientos humanos y entiende por áreas de riesgo aquellos territorios en los cuales, previo estudio fundado, se limite determinado tipo de construcciones por razones de seguridad frente a desastres naturales u otros semejantes.

En materia de evaluación ambiental estratégica, el artículo 3 del D.S. N.º 32/2015, del Ministerio del Medio Ambiente, somete a dicho procedimiento a los planes reguladores comunales y a sus modificaciones sustanciales. Para estos efectos, su artículo 29, letra d), considera sustancial una modificación de un plan regulador comunal o seccional cuando: amplía el área urbana; disminuye en al menos un 5 % alguna de las áreas verdes del plan; establece nuevas declaratorias de utilidad pública para vías colectoras; incorpora territorios destinados a infraestructura o actividades productivas molestas, contaminantes o peligrosas; incorpora el uso residencial a alguna de esas zonas; incrementa la altura o la densidad por sobre un 20 %; o aumenta el coeficiente de constructibilidad o el de ocupación de suelo por sobre un 30 %.

Quinto: Que la reclamante hace derivar la obligación de efectuar una evaluación ambiental estratégica del hecho de que la modificación persiga adecuar la regulación a las características de riesgo, ecológicas y naturales del sector. Sin embargo, la finalidad ambiental o de seguridad considerada por la autoridad no determina, por sí sola, la procedencia de ese procedimiento, pues tratándose de la modificación de un Plan Regulador Comunal lo relevante es que concurra alguna de las situaciones previstas en el artículo 29, letra d), del D.S. N.º 32/2015.

El reclamo no sostiene que se haya ampliado el área urbana, disminuido un área verde en el porcentaje reglamentario, establecido una nueva declaratoria de utilidad pública para una vía colectora, incorporado infraestructura o actividades productivas molestas, contaminantes o peligrosas, ni agregado el uso residencial a una zona de esa naturaleza.

Por el contrario, los cambios que la propia reclamante atribuye al instrumento consisten en la eliminación del uso residencial y en la reducción del coeficiente de constructibilidad desde un 200 % a un 15 %. Tales modificaciones no corresponden a las hipótesis de los numerales v), vi) y vii) del precepto citado, que se refieren, respectivamente, a la incorporación del uso residencial en determinadas zonas y al incremento de la altura, densidad, constructibilidad u ocupación de suelo por sobre los porcentajes que la norma señala.



En consecuencia, aun si se tienen por efectivas las alteraciones descritas en el reclamo, ellas no configuran alguna de las situaciones que el reglamento califica como modificación sustancial. No se ha establecido, por tanto, la ilegalidad que se atribuye al municipio por no someter la modificación impugnada a evaluación ambiental estratégica.

Sexto: Que lo anterior no exime a la potestad planificadora del deber de fundamentarse en antecedentes suficientes y de guardar coherencia con los estudios técnicos que exige la normativa urbanística. Sin embargo, el reclamo no denuncia la inexistencia del estudio de riesgos requerido por los artículos 2.1.10 y 2.1.17 de la Ordenanza General, ni identifica un defecto relativo a su autoría, metodología, conclusiones o correspondencia con las normas urbanísticas adoptadas.

Su planteamiento consiste en que la referencia municipal a los riesgos y características ecológicas y naturales del sector hacía obligatoria la evaluación ambiental estratégica y en que la intensidad de las restricciones impuestas demostraría su arbitrariedad. La primera premisa no se ajusta al artículo 29 del D.S. N.º 32/2015 y la segunda, sin la identificación de una concreta infracción a las exigencias técnicas o procedimentales que rigen la elaboración del instrumento, no basta para establecer su ilegalidad.

Por ello, esta Corte no emitirá una declaración general acerca de la suficiencia científica de estudios técnicos que no han sido objeto de una impugnación específica, sino que se limitará a constatar que los argumentos y antecedentes aportados por la reclamante no demuestran que la modificación carezca del fundamento exigido por la Ley General de Urbanismo y Construcciones y su Ordenanza.

Tal conclusión resulta compatible con la resolución de 11 de marzo de 2026 que estimó innecesario recibir la causa a prueba, pues no se está dirimiendo una controversia pericial acerca de la entidad de los riesgos o la idoneidad de las medidas técnicas, sino resolviendo si los hechos y vicios concretamente alegados permiten establecer una infracción al ordenamiento jurídico.

Séptimo: Que tampoco configura una ilegalidad el solo hecho de que hayan sido rechazadas las observaciones de la reclamante durante el procedimiento de participación ciudadana.

El artículo 43 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones dispone que el alcalde debe presentar el anteproyecto al Concejo Municipal junto con las observaciones formuladas por los interesados y que dicho órgano debe analizarlas y adoptar acuerdos respecto de cada una de las materias impugnadas. La norma exige, por tanto, su conocimiento y resolución, pero no les confiere carácter vinculante ni obliga a aceptarlas.

En la especie, la reclamante no sostiene que sus observaciones no hayan sido presentadas al Concejo Municipal, que este haya omitido conocerlas o que no exista un pronunciamiento sobre ellas. Su reproche consiste, precisamente, en que todas fueron rechazadas. Por su parte, el informe municipal individualiza los acuerdos N.os 17.936,



17.937 y 17.938; las respuestas AU N.os 50 a 55; y el acuerdo N.º 18.141 como actuaciones mediante las cuales fueron tratadas las observaciones formuladas durante las etapas de imagen objetivo y anteproyecto.

De este modo, la discrepancia de la reclamante con el contenido de las respuestas no equivale a la omisión del trámite ni demuestra, por sí sola, una infracción al debido proceso administrativo.

Octavo: Que la reclamante sostiene que la prohibición del uso residencial y la reducción del coeficiente de constructibilidad constituyen una expropiación regulatoria, por hacer inviable el aprovechamiento económico de su inmueble. Sin embargo, la modificación de las normas sobre uso de suelo y edificación, adoptada en ejercicio de la potestad de planificación urbana, no equivale por sí sola a una expropiación.

En el caso examinado no se denuncia la transferencia del dominio, una declaración de utilidad pública o la privación formal del bien, sino una limitación de los usos y de la intensidad de construcción admitidos por el instrumento de planificación territorial. Para establecer que esa regulación importa la ilegal privación que se alega, era necesario demostrar su aplicación concreta al inmueble de la reclamante y la forma en que incidía sobre los derechos que esta invoca.

El informe municipal señala que la modificación estableció las zonas V3a, V3b y ZPD; que las dos primeras mantienen el uso residencial; y que la última permite usos de equipamiento, espacio público y áreas verdes. Frente a ello, el reclamo no precisa cuál de esas zonas se aplica específicamente al inmueble rol de avalúo N.º 3161-4, ni explica de qué manera la nueva normativa incide sobre el permiso de obra nueva N.º 9/2019 y sus modificaciones.

La propia reclamante afirma que dicho permiso fue otorgado el 31 de enero de 2019, antes de la modificación cuestionada. El artículo 1.1.3 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones dispone que las solicitudes de permisos deben ser evaluadas y resueltas conforme a las normas vigentes a la fecha de su ingreso y reconoce que los permisos emitidos por los directores de obras municipales gozan de presunción de legalidad, imperio y exigibilidad. No se ha aportado antecedente que permita concluir que la modificación del Plan Regulador, por su sola dictación, haya dejado sin efecto aquel permiso.

Por lo demás, la paralización que afecta al proyecto, según expone la misma reclamante, fue dispuesta en la causa Rol Protección N.º 34.140-2020 mientras se obtenía la evaluación ambiental del proyecto. Ese procedimiento corresponde a un régimen distinto de la evaluación ambiental estratégica de un instrumento de planificación territorial y no permite atribuir dicha paralización al decreto alcaldicio impugnado.

En tales condiciones, los antecedentes aportados no permiten establecer que el Decreto Alcaldicio N.º 11.932 haya producido,



respecto del inmueble o del permiso invocados, la privación del dominio que sirve de fundamento a esta alegación.

Noveno: Que las demás infracciones constitucionales denunciadas tampoco permiten establecer una ilegalidad del acto reclamado.

La alegación de desigualdad se sustenta en comparar la exigencia de evaluación ambiental aplicable a determinados proyectos con la evaluación ambiental estratégica de una modificación a un instrumento de planificación territorial. Se trata de procedimientos regidos por presupuestos y finalidades diferentes, de manera que esa comparación no demuestra que la Municipalidad haya dispensado un trato desigual frente a situaciones equivalentes.

La garantía de no ser juzgado por comisiones especiales no guarda relación con la dictación de una norma urbanística por los órganos municipales competentes. A su vez, las referencias a la libertad de trabajo, a la libertad para desarrollar actividades económicas y a la no discriminación arbitraria en materia económica se hacen derivar de las mismas restricciones urbanísticas ya examinadas, sin identificar una infracción distinta y concreta a las normas que regulan el ejercicio de la potestad planificadora.

Finalmente, la alegación relativa al derecho de propiedad se funda en la expropiación regulatoria que no ha sido demostrada en los términos expuestos en el motivo precedente. Tampoco se advierte una infracción a los artículos 6 y 7 de la Constitución Política de la República, desde que la Municipalidad actuó en ejercicio de la competencia que la Ley General de Urbanismo y Construcciones y su Ordenanza le reconocen para elaborar y modificar el Plan Regulador Comunal, sin que se haya acreditado la omisión de una formalidad exigida por la ley.

Décimo: Que la falta de pronunciamiento expreso sobre el reclamo deducido en sede municipal tampoco constituye la ilegalidad que se denuncia. El artículo 151, letra c), de la Ley N.º 18.695 dispone expresamente que el reclamo se considerará rechazado si el alcalde no se pronuncia dentro del término de quince días contado desde su recepción.

El rechazo tácito constituye la consecuencia jurídica que la ley asigna al silencio y habilita al afectado para reclamar ante la Corte de Apelaciones. Por consiguiente, la ausencia de una resolución municipal expresa no invalida por sí misma el Decreto Alcaldicio N.º 11.932, cuya legalidad ha podido ser discutida en esta sede.

Undécimo: Que, en mérito de todo lo razonado, esta Corte concluye que no se ha demostrado que la Ilustre Municipalidad de Viña del Mar, al promulgar la Modificación al Plan Regulador Comunal de Viña del Mar, «Sector Reñaca Norte Costa», haya incurrido en alguna de las ilegalidades denunciadas por la reclamante.

Por estas consideraciones y visto, además, lo dispuesto en el artículo 151 de la Ley N.º 18.695, **se rechaza**, sin costas, el reclamo



de ilegalidad deducido a folio 1 por MAKROCEANO S.A. en contra de la Ilustre Municipalidad de Viña del Mar.

Regístrese, notifíquese y archívese en su oportunidad.

Redacción del abogado integrante Eduardo Morales Espinosa.

NºContencioso Administrativo-209-2025.



Este documento tiene firma electrónica
y su original puede ser validado en
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: GHZXSUCDML

Pronunciado por la Tercera Sala de la C.A. de Valparaíso integrada por Ministro Vicente Jesus Hormazabal A., Ministro Suplente German Manuel Nuñez R. y Abogado Integrante Eduardo Morales E. Valparaíso, cuatro de agosto de dos mil veintiseis.

En Valparaíso, a cuatro de agosto de dos mil veintiseis, notifiqué en Secretaría por el Estado Diario la resolución precedente.



Este documento tiene firma electrónica
y su original puede ser validado en
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: GHZXSUCDML