

Comentarios de Jurisprudencia

Derecho Público Iberoamericano

Universidad del Desarrollo

N.º 21 | 2022

EL PRINCIPIO DE INDEROGABILIDAD SINGULAR DE LOS REGLAMENTOS (COMENTARIO SOBRE LA SENTENCIA DE LA CORTE SUPREMA ROL N.º 143.849-2020)

*Cristián Román Cordero**

Presentación

En este trabajo comentaremos la sentencia de la Corte Suprema rol n.º 143.849-2020 (casación en el fondo), que destaca muy especialmente por cuanto aplica, con mención expresa, el principio de inderogabilidad singular de los reglamentos.

I. Resumen de la sentencia

A. HECHOS

- El 27 de julio de 2019, el concejo municipal de la I. Municipalidad de Antofagasta, en la sesión extraordinaria n.º 14, acordó renovar la patente de alcoholes (bajo la modalidad de microempresa familiar) de un titular.
- El 11 de septiembre de 2019, el concejo municipal, en la sesión ordinaria n.º 26, revisó dicho acuerdo y decidió, ahora, no renovarla. Este nuevo acuerdo se materializó en el decreto alcaldicio n.º 1852, de 8 de octubre de 2019.
- Este segundo acuerdo (que revisó el primero, en lo relativo a esta patente de alcoholes) se adoptó con cinco votos a favor, cuatro votos en contra y dos ausencias.
- El artículo 86, inciso 2.º, de la Ley n.º 18695 Orgánica Constitucional de Municipalidades dispone:

“Salvo que la ley exija un quórum distinto, los acuerdos del concejo se adoptarán por la mayoría absoluta de los concejales asistentes a la sesión respectiva”.

* Magíster en derecho mención derecho público, Universidad de Chile. Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Chile. Correo electrónico: croman@derecho.uchile.cl

- El artículo 25 del Reglamento de Funcionamiento Interno del Concejo Municipal de la I. Municipalidad de Antofagasta (decreto n.º 293/2015) dispone:

“Adoptando un acuerdo o rechazada una proposición, éstos no podrán ser revisados sino en virtud de nuevos antecedentes y circunstancias que no se hubiere invocado o de los que no se hubiere tenido conocimiento al tiempo en que se adopte el acuerdo. (/) Para proceder a efectuar la revisión indicada anteriormente se requerirá el acuerdo de los dos tercios de los concejales en ejercicio”.

- Por tanto, este segundo acuerdo cumplió con el quórum que exige el señalado precepto legal, mas no con el que exige el señalado precepto reglamentario.

B. DERECHO

Reclamo de ilegalidad municipal

- El titular de dicha patente de alcoholes dedujo un reclamo de ilegalidad municipal respecto del decreto alcaldicio n.º 1852, de 8 de octubre de 2019, que materializó el segundo acuerdo del concejo municipal (que revisó el primero y decidió, ahora, no renovar la patente de alcoholes). En esencia, sostuvo que tal acuerdo es ilegal, toda vez que no cumplió con el quórum exigido conforme al Reglamento de Funcionamiento Interno del Concejo Municipal (“dos tercios de los concejales en ejercicio”).
- Por su parte, la I. Municipalidad de Antofagasta informó que no hay ilegalidad alguna, pues:
 - a) El concejo municipal, al decidir no renovar la patente de alcoholes, ha ejercido una competencia que la ley le atribuye expresamente (artículo 65, letra o) de la Ley n.º 18695)¹;
 - b) La no renovación de la patente de alcoholes, decisión adoptada en el segundo acuerdo, se funda en una inspección efectuada por la unidad homónima de la municipalidad (con posterioridad al primer acuerdo), en la que se constató que la reclamante no tendría su casa habitación en el mismo lugar que el local (siendo esta una exigencia para las patentes de alcoholes bajo la modalidad de microempresa familiar) y

¹ Este precepto legal dispone:

“Artículo 65.- El alcalde requerirá el acuerdo del concejo para:

o) Otorgar, renovar, caducar y trasladar patentes de alcoholes. El otorgamiento, la renovación o el traslado de estas patentes se practicará previa consulta a las juntas de vecinos respectivas”.

- c) El segundo acuerdo se adoptó cumpliendo con el quórum exigido por el artículo 58 de la señalada ley (“mayoría absoluta de los concejales asistentes a la sesión respectiva”). Asimismo, agregó que, entre el Reglamento de Funcionamiento Interno del Concejo Municipal y la ley, prima esta última, por jerarquía normativa.
- La Corte de Apelaciones de Antofagasta² acogió el reclamo de ilegalidad municipal. Al efecto sostuvo:
 - a) El asunto a resolver:

“No dice relación con los requisitos para la renovación de la patente de alcoholes de la cual es titular la reclamante, ni tampoco si para dicha concesión o revocación se necesita un quórum determinado del Concejo Municipal, lo que se reclama es haber dejado sin efecto el acuerdo tomado en la sesión extraordinaria N°14 del Concejo Municipal de 23 julio de 2019, que renovó la patente de la reclamante”.

b) Al respecto planteó:

“QUINTO: Que en efecto, en sesión ordinaria de fecha 11 de septiembre de 2019, N° 26/2019 se solicitó dejar sin efecto el acuerdo ya adoptado, lo que efectivamente ocurrió, al haber votado afirmativamente dicha solicitud, cinco concejales. Lo que se materializó mediante Decreto Alcaldicio N° 1852/2019 de 8 de octubre de 2019.

SEXTO: Que el artículo 25 del Decreto N°293/2015 Ex. Reglamento de funcionamiento interno del Concejo Municipal dispone: ‘Adoptando un acuerdo o rechazada una proposición, éstos no podrán ser revisados sino en virtud de nuevos antecedentes y circunstancias que no se hubiere invocado o de los que no se hubiere tenido conocimiento al tiempo en que se adopte el acuerdo. Para proceder a efectuar la revisión indicada anteriormente se requerirá el acuerdo de los dos tercios de los concejales en ejercicio’.

SÉPTIMO: Que el Concejo Municipal de Antofagasta se compone de diez Concejales más el Alcalde, es decir, consta de once miembros.

Por lo que resulta claro, que el acuerdo adoptado el día 11 de septiembre de 2019, no contó con el quórum exigido por el Reglamento para adoptar la decisión de dejar sin efecto un acuerdo anterior”.

c) Y concluyó:

“El Decreto Alcaldicio N° 1852/2019 de 8 de octubre de 2019, es ilegal, porque materializó el acuerdo del Concejo de no renovar la patente de alcoholes de la reclamante, el que se verificó con incumplimiento de lo ordenado en el Reglamento Interno del Concejo Municipal de Antofagasta”.

² SCA de Antofagasta, n.º 20-2019.

En suma, la Corte de Apelaciones de Antofagasta sostuvo que el asunto no trataba sobre la no renovación de patente, sino sobre la revisión de un acuerdo del Concejo Municipal adoptado con anterioridad. Así cabía aplicar el Reglamento de Funcionamiento Interno del Concejo Municipal, que exige para ello un quórum de “dos tercios de los concejales en ejercicio”, mismo que no se cumplió, razón por la cual declaró ilegal el decreto alcaldicio a través del cual se materializó el segundo acuerdo, que revisó el primero y que decidió finalmente no renovar esta patente de alcoholes.

Recurso de casación en el fondo

- La I. Municipalidad de Antofagasta dedujo un recurso de casación en el fondo, señalando que la referida sentencia incurrió en una infracción del artículo 86 de la Ley n.º 18695. Al efecto sostuvo que esta disposición:

“Establece que los acuerdos del Concejo Municipal se adoptarán por mayoría absoluta, salvo que la ley exija un quórum distinto. En este sentido, no era posible la aplicación del Reglamento de Funcionamiento Interno del Concejo Municipal de Antofagasta para la variación de tales requisitos, dado que se trata de un cuerpo normativo que no tiene el carácter de ley. (/) En consecuencia, el yerro jurídico denunciado radica en que la sentencia recurrida atribuye rango legal a preceptos que no lo tienen”.

Y que tal error de derecho tuvo influencia sustancial en lo dispositivo del fallo, por cuanto motivó el acogimiento de una reclamación que debió ser rechazada.

- La Corte Suprema³ (en la sentencia que comentaremos) rechazó, por unanimidad, este recurso, señalando, en lo medular, que la municipalidad infringió el principio de inderogabilidad singular de los reglamentos. Al efecto, planteó:

“Quinto: Que, en el sistema de fuentes del derecho, al conocer de los conflictos particulares, no resulta posible desatender las normas generales impartidas por la autoridad, sea que versen sobre materias sustanciales o procesales, principio que se denomina inderogabilidad singular del reglamento.

En el presente caso, con fecha 9 de marzo de 2015 se dictó el Decreto Exento N° 293/2015, que fijó el texto del Reglamento de Funcionamiento Interno del Concejo Municipal de Antofagasta, conforme

³ SCS, rol n.º 143.849-2020.

al cual, para revisar un acuerdo previamente adoptado, se requiere la concurrencia de dos exigencias: i) la existencia de nuevos antecedentes y circunstancias que no se hubieren invocado o de los que no se hubiere tenido conocimiento al tiempo que se adopte el acuerdo; y ii) acuerdo de los dos tercios de los concejales en ejercicio.

Se trata de una norma que rige un supuesto especial y que tiene como finalidad la evitación de vistas y decisiones sucesivas de un mismo tema.

En consecuencia, el municipio reclamado se encontraba obligado al cumplimiento de aquellas normas autoimpuestas y no podía pretender eximirse de ello esgrimiendo las circunstancias particulares que rodeaban la situación de la actora, como tampoco la existencia de otras normas que regulan la materia en términos generales, puesto que ello implica contravenir sus actos propios, actuar que no puede ser digno de amparo jurídico, al vulnerar el principio de la buena fe y la certeza que por la vía de su dictación se pretendió otorgar a los administrados.

- También agregó dos líneas argumentales a fin de reforzar la ilegalidad:
 - a) En la especie, se infringió el requisito de la audiencia previa del afectado, propia de toda invalidación o revocación. En lo medular, sostuvo:

“Sexto: Que, por otro lado, si se analiza el fondo de la decisión adoptada y sus fundamentos, la ilegalidad también se impone, por cuanto resultó establecido que el primer acuerdo del Concejo Municipal de Antofagasta, al disponer la renovación de la patente de la actora, resultó favorable para ésta, razón por la cual no podía invalidarse o revocarse sin previa audiencia de la afectada, presupuesto que no fue cumplido en la especie.

En efecto, los nuevos antecedentes esgrimidos consisten en fiscalizaciones posteriores al primitivo acuerdo, en el marco de las cuales se habría concluido que la actora no tenía domicilio en el inmueble al cual se había asignado la patente. Sin embargo, de tales actuaciones no se le confirió traslado o siquiera se le dio noticia de su práctica, omisión que la dejó impedida de efectuar las alegaciones pertinentes en abono a sus pretensiones.

- b) Y, de ser cierto el hecho de que el reclamante infringió la exigencia de que su casa habitación debe hallarse en el mismo lugar que el local, ello debió haberse canalizado a través del procedimiento administrativo especial que señala, el que no necesariamente habría concluido con su no renovación. En lo medular, sostuvo:

“Séptimo: Que, a mayor abundamiento, en caso de estimar el municipio que la reclamante no cumplía con los requisitos específicos para ser beneficiada con una patente municipal acogida a la Ley N°19.749, debió

iniciar el procedimiento administrativo destinado a revocar tal beneficio e imponer las exigencias contempladas en el artículo 26 de la Ley de Rentas Municipales. En otras palabras, aun cuando la actora no observara los presupuestos para acogerse a tal régimen especial, la consecuencia directa de aquello no es necesariamente la pérdida de la patente de alcoholes, sino únicamente su sometimiento a la normativa general y la consiguiente reliquidación, en caso que ello hubiere significado un menor pago”.

En suma, la Corte Suprema entendió que la I. Municipalidad de Antofagasta infringió el principio de inderogabilidad singular de los reglamentos, toda vez que el segundo acuerdo se adoptó, sin cumplir con el quórum exigido por el Reglamento Interno del Consejo Municipal, para revisar acuerdos previos. Asimismo, y a fin de reforzar la ilegalidad, reprochó el que se haya revocado o invalidado (no aclara cuál es el instituto que operó en la especie) el primer acuerdo, que renovaba esta patente de alcoholes, sin audiencia previa del afectado y planteó, además, que, en razón de la causal invocada para no renovar la patente de alcoholes, debió haberse seguido el procedimiento administrativo especial que señala, mismo que no necesariamente habría concluido con su no renovación.

II. Comentario

Dividiremos nuestro comentario en:

- A) El principio de inderogabilidad singular de los reglamentos y
- B) Otros fundamentos de la sentencia.

A) *EL PRINCIPIO DE INDEROGABILIDAD SINGULAR DE LOS REGLAMENTOS*

El principio de inderogabilidad singular de los reglamentos en la doctrina

El principio de inderogabilidad singular de los reglamentos impone a la Administración el deber de observar la norma administrativa que ella misma ha dictado, sin que pueda, al decidir situaciones concretas en relación con ellas, admitir la excepción. En otras palabras, y conforme hemos señalado en otra oportunidad, las normas administrativas:

“Vinculan tanto a los administrados como a la propia Administración. Por tanto, no es admisible que ésta, al resolver respecto de una situación específica de la que conozca y en la que la norma administrativa que ella misma ha dictado tiene incidencia, exima su aplicación. Esto se ha desarro-

llado por la doctrina muy especialmente respecto del Reglamento, bajo el nombre de principio *de inderogabilidad singular del Reglamento*⁴.

En el mismo sentido, Miguel Sánchez Morón ha observado:

“El Gobierno no puede dispensar la aplicación en un caso concreto de las normas reglamentarias dictadas por él mismo [...]. Lo mismo vale para cualquier órgano de la Administración que deba aplicar un reglamento propio o de cualquier otro órgano, inclusive inferior en la jerarquía administrativa”⁵;

en tanto que Juan Santamaría Pastor:

“La Administración, cuando realiza actuaciones singulares, se encuentra obligada al cumplimiento de las normas reglamentarias dictadas por ella; y no sólo por ella, sino por cualquier otra Administración que actúe en ejercicio de sus competencias”⁶⁷.

Este principio importa, a modo ejemplar, respecto de las ordenanzas municipales, conforme hemos señalado en otra oportunidad, que, como fuente de derecho administrativo (municipal), ellas:

“Son vinculantes tanto para la propia municipalidad que las ha dictado como para la respectiva comunidad. Así, por ejemplo, una municipalidad debe emplear los mecanismos de participación ciudadana que contempla su propia ordenanza de participación⁸; debe cumplir el deber de fiscalización que sus propias ordenanzas le fijan (por ejemplo, en materia de ruidos)⁹; y el alcalde, al otorgar permisos de ocupación de bien nacional de uso público, conformarse al procedimiento que le fija su respectiva ordenanza¹⁰; todo ello pues las municipalidades deben conformarse al

⁴ Cristián ROMÁN CORDERO, *Curso Derecho Administrativo, apuntes de clases 2022*, p. 2.

⁵ Miguel Sánchez Morón, *Derecho administrativo*, p. 200.

⁶ Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR, *Principios de derecho administrativo general*, p. 66.

⁷ En el mismo sentido, véase Germán Fernández Farreres, *Sistema de derecho administrativo I*, p. 538; Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás-Ramón FERNÁNDEZ, *Curso de derecho administrativo I*, pp. 208-211.

⁸ Así, la Contraloría General de la República, en el dictamen n.º 2.484-2013, sostuvo: “La aludida convocatoria a un mecanismo de participación ciudadana en la comuna de Freirina, infringió, en los términos expuestos, las exigencias previstas en la citada ordenanza municipal, de forma tal que, en lo sucesivo, ese municipio deberá observar estrictamente la normativa que regula la aplicación de tales instrumentos”.

⁹ Así, la Corte Suprema, en la sentencia rol n.º 18.846-2018, sostuvo: “Del modo en que se viene reflexionando, aparece que la Municipalidad de Santiago cumplió con el deber de fiscalización contemplado en el inciso tercero del artículo 5º de la Ley N° 18.695 y en el artículo 11 de la Ordenanza N° 80, de 1998”.

¹⁰ Así, la Contraloría General de la República, en el dictamen n.º 32.889-2011, sostuvo: “Es dable manifestar que los alcaldes al otorgar permisos para ejercer el comercio

Ordenamiento Jurídico, “el que se encuentra integrado, a nivel local, por las ordenanzas que el mismo municipio haya aprobado”^{11,12}.

El fundamento de este principio de inderogabilidad singular de los reglamentos se halla en el principio de legalidad/juridicidad, la igualdad ante la ley (entendida esta en un sentido amplio), el principio de los actos propios (*venire contra actum proprium non valet*) y el principio de seguridad jurídica¹³.

Con todo, en relación con este principio, es necesario efectuar seis precisiones:

- i) Si bien el principio se conoce como “inderogabilidad singular del reglamento”, tal nomenclatura es equívoca, pues da a entender que aplica solo respecto de este, en circunstancias que aplica respecto de cualquier norma administrativa, por ejemplo, las ordenanzas municipales (mismas que el Tribunal Constitucional ha calificado como manifestación de la “potestad reglamentaria municipal”¹⁴), los reglamentos municipales, las resoluciones normativas (que expiden los órganos de la Administración especialmente facultados), etcétera, así como también respecto de las normas que expidan otros órganos del Estado (por ejemplo, respecto del Poder Judicial, los auto acordados)¹⁵. De ahí que en

en la vía pública deben dar cumplimiento a las normas que en relación con la materia se contengan en las correspondientes ordenanzas municipales”.

¹¹ DCGR, n.º 32.889-2011.

¹² Cristián ROMÁN CORDERO, “El control de la legalidad de las ordenanzas municipales: Criterios y propuestas”, p. 5.

¹³ Sobre los fundamentos de este principio, véase Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, “Observaciones sobre el fundamento de la inderogabilidad singular de los reglamentos”, pp. 63-86.

¹⁴ STC, rol n.º 1.669. Su considerando 56.º señala: “Que, tratándose de la potestad reglamentaria municipal, sin embargo, es necesario considerar que tiene que existir un espacio para los intereses municipales en la complementación o ejecución de la legislación. En ese sentido, la ley debe regular nacionalmente, pero con una uniformidad básica o esencial. El elemento normativo uniforme o común del legislador nacional debe ser, por lo mismo, no especialmente detallado. Por una parte, porque no puede no considerar las realidades diferentes de cada municipio. Las casi 350 municipalidades que existen en nuestro país, no son iguales. Tienen diferencias geográficas, de clima, de realidad económica, de densidad poblacional. Por la otra, porque el municipio cuenta con órganos representativos de los intereses comunes en su estructura organizativa (el Concejo Municipal, el alcalde). Ellos deben diseñar y aprobar las normas cuyos destinatarios son los habitantes de la comuna. Llevar la legislación a sus consecuencias prácticas, no puede prescindir de la realidad local”.

¹⁵ STC, rol n.º 3056 (3136, 3137 y 3180 acumuladas). Y, en este mismo sentido, se manifiesta el ministro de la Corte Suprema Sergio Muñoz Gajardo (véase, a modo ejemplar, voto de este en la SCS, n.º 324-2019).

el último tiempo los autores se refieran a este principio como “inderogabilidad singular de *los reglamentos*”¹⁶.

- ii) Este principio no impide la derogación (general) de la norma administrativa, sino solo, que la Administración, en relación con una hipótesis singular, no la aplique o no la exija. En suma: “El reglamento [...] vincula a todos por igual, cualquiera que sea su contenido”¹⁷.
- iii) De todos modos, cabe observar que nada obsta para que la excepción sea establecida, expresamente, por el reglamento. En tal caso, si la Administración aplica tal excepción respecto de una hipótesis singular, conforme aquel dispone, no infringe este principio, pues aquella no lo “deroga singularmente”, sino antes bien le da cumplimiento, conforme al principio de legalidad/juridicidad. Ello es sin perjuicio de que la excepción que el reglamento establezca no se conforme con la igualdad ante la ley (vale decir, importe una discriminación arbitraria¹⁸), en cuyo caso se podrá instar por su control (o el de la ley que ejecuta¹⁹). En suma: “El reglamento, como la ley, es igual para todos, aunque puede no tratar a todos de la misma manera”²⁰.
- iv) El principio es acumulativo, vale decir, se refiere no solo a la norma administrativa que el órgano de la Administración ha dictado, sino que, también, a aquella dictada por otros, y, en especial, si es de rango superior. Así, por ejemplo, una municipalidad, al resolver sobre una hipótesis singular, no solo no puede desatender su ordenanza municipal, sino que tampoco el reglamento²¹. En suma: “una autoridad administrativa no puede exceptuar o incumplir en un caso concreto los reglamentos dictados por otra de rango superior”²².
- v) El principio atañe a la norma administrativa, sea de carácter sustantivo o procedimental.

¹⁶ Por ejemplo: SANTAMARÍA, *op. cit.*, p. 66.

¹⁷ SÁNCHEZ, *op. cit.*, p. 200.

¹⁸ Artículo 19, n.º 2, de la Constitución Política de la República.

¹⁹ Cristián ROMÁN CORDERO, “El requerimiento de inaplicabilidad como mecanismo de control de la arbitrariedad del legislador”, pp. 347-382.

²⁰ SÁNCHEZ, *op. cit.*, p. 200.

²¹ A modo ejemplar, la vinculación entre la ley, el reglamento y la ordenanza municipal, y en especial el ámbito que corresponde a estas últimas, podemos observar en el título III (“Del reglamento y la ordenanza municipal”, artículos 4.º-7.º) de la Ley n.º 21020, sobre Tenencia Responsable de Mascotas y Animales de Compañía (conocida, coloquialmente, como “Ley Cholito”), y en la prevención de los ministros Iván Aróstica, Cristián Letelier y María Luisa Brahm (considerando 4.º), en la STC, rol n.º 3.489.

²² SANTAMARÍA, *op. cit.*, pp. 66-67.

- vi) La contravención de este principio implica, a la vez, una contravención del principio de legalidad/juridicidad²³ y, por tanto, es susceptible de ser corregida en los mismos términos que esta, a través de las acciones contencioso-administrativas generales (por ejemplo, el recurso de protección²⁴) y especiales (por ejemplo, el reclamo de ilegalidad municipal²⁵) e, incluso, mediante la solicitud de pronunciamiento al Contralor General de la República²⁶.

El principio de inderogabilidad singular de los reglamentos en la jurisprudencia

Ahora bien, cabe destacar que nuestra jurisprudencia (constitucional, judicial y administrativa) aplica con amplitud este principio, pero, por regla general, no lo menciona expresamente, salvo contadas excepciones. Por ejemplo:

i) Jurisprudencia constitucional

El Tribunal Constitucional, al pronunciarse sobre la constitucionalidad de un auto acordado que regla el procedimiento disciplinario en la esfera judicial, en defecto de ley, y a fin de fundar su constitucionalidad, nos recuerda el principio de la inderogabilidad singular de los reglamentos en los siguientes términos:

“Es la generalidad que posee el auto acordado, aquella cualidad que asegura un trato igual para sus destinatarios, desde que la propia Corte Suprema y todos los órganos del Poder Judicial quedan inmediatamente vinculados a él: la totalidad de los casos concernidos, particulares y concretos, deben tramitarse conforme a él, sin que puedan ser apartados de sus reglas, acorde con el principio de inderogabilidad singular de los reglamentos o proscripción de la arbitrariedad”²⁷.

ii) Jurisprudencia judicial

Este principio está referido en innumerables sentencias de la Corte Suprema, más en un voto singular (prevención o en contra) del ministro Sergio

²³ Artículos 6.º y 7.º de la Constitución Política de la República y 2.º de la Ley n.º 18575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración.

²⁴ Artículo 20 de la Constitución Política de la República.

²⁵ Artículo 151 de la Ley n.º 18695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

²⁶ Artículo 6.º y 19 de la Ley n.º 10336, Orgánica Constitucional de la Contraloría General de la República. Al respecto, véase DCGR, n.º 24.143-2015.

²⁷ STC, rol n.º 3.056 (3136, 3137 y 3180 acumuladas).

Muñoz²⁸. En este voto, dicho magistrado, respecto de los requisitos exigidos por el auto acordado que regula el recurso de protección (en especial, el plazo para interponerlo), ha señalado:

“En diferentes ocasiones, ya de manera reiterada, el Tribunal Pleno de esta Corte Suprema ha desconocido lo normado en los autos acordados por ella dictados, resolviendo lo contrario de la disposición general en el caso particular, reconociendo, incluso, la posibilidad que se efectúe tal ponderación por los jueces de la instancia”,

lo cual supone, observa, una infracción del principio de inderogabilidad singular del reglamento (aplicado, en este caso, a un auto acordado), razón por la cual, sostiene, mientras dicha práctica no cese, tales requisitos no deben ser exigidos, en atención al principio de igualdad ante la ley, justicia, no discriminación y dignidad de las personas. A modo ejemplar, en la sentencia de la Corte Suprema rol n.º 324-2019 planteó:

“Acordada con el voto en contra del Ministro señor Muñoz, quien estuvo por revocar la sentencia apelada y en su lugar declarar que el recurso fue interpuesto en tiempo y forma, debiendo emitirse pronunciamiento respecto del fondo, sobre la base de las siguientes argumentaciones:

1.- *En el sistema de fuentes del derecho al conocer de los conflictos particulares, no resulta posible desatender las normas generales impartidas por la autoridad, sea que versen sobre materias sustanciales o procesales, principio que se denomina inderogabilidad singular del reglamento;*

2.- *La Corte Suprema ha regulado por Auto Acordado diferentes materias, tanto sobre la base de la habilitación general dada por la Constitución y la ley, como por encargos específicos entregados al efecto. Reglamentación que está llamada a tenerse en consideración respecto de las materias que regula, en tanto se encuentren vigentes, no se les deroga y no exista una determinación que impida reconocerle sus efectos; determinación que siempre debe adoptarse con carácter general, nunca en relación y solamente respecto de un caso concreto del cual se esté conociendo;*

3.- *Sin embargo, en diferentes ocasiones, ya de manera reiterada, el Tribunal Pleno de esta Corte Suprema ha desconocido lo normado en los autos*

²⁸ Véanse sentencias de la Corte Suprema, roles n.ºs 198-2019, 235-2019, 324-2019, 2.706-2019, 4.311-2019, 4.325-2019, 4.650-2019, 4.796-2019, 5.491-2019, 6.373-2019, 6.806-2019, 6.898-2019, 7.226-2019, 7.929-2019, 8.597-2019, 8.770-2019, 9.373-2019, 9.853-2019, 9.867-2019, 10.659-2019, 10.981-2019, 11.055-2019, 11.256-2019, 11.509-2019, 11.969-2019, 12.588-2019, 15.975-2019, 16.135-2019, 16.138-2019, 16.281-2019, 17.613-2019, 17.655-2019, 17.733-2019, 17.734-2019, 18.720-2019, 22.519-2019, 26.136-2019, 26.137-2019, 26.188-2019, 26.256-2019, 26.988-2019, 28.851-2019, 28.852-2019 y 29.244-2019.

acordados por ella dictados, resolviendo lo contrario de la disposición general en el caso particular, reconociendo, incluso, la posibilidad que se efectúe tal ponderación por los *jueces* de la instancia;

4.- Ante tal proceder surge con toda su fuerza el mandato del Artículo 8.2 letra h) de la Convención Americana de Derechos Humanos que dispone el derecho al recurso judicial ante un tribunal superior, como lo normado en el artículo 2.3 letra a) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que reconoce el derecho a una acción efectiva ante los tribunales a las personas cuyos derechos y libertades hayan sido violados;

5.- Es por lo anterior que, en tanto esta situación se mantenga, quien suscribe este parecer particular considera que no puede restringir el acceso a la justicia de quienes recurren a los tribunales, por así disponerlo una determinación de la Corte Suprema, puesto que entiende que el principio de igualdad ante la ley y la justicia, el de no discriminación y el de dignidad de todas las personas así se lo impone, por lo cual, en tales casos, se abstendrá de reconocer aplicación a dicha normativa.

6.- Al establecerse mediante auto acordado el plazo de 30 días para interponer el recurso de protección, se excluye del acceso a la justicia constitucional para quienes lo hagan con posterioridad; restricción que contraría la normativa precitada en el motivo cuarto y, por lo tanto, corresponde dar preminencia a ella y declarar que el recurso fue interpuesto de manera oportuna”.

iii) Jurisprudencia administrativa

La Contraloría General de la República, por su parte, se ha referido a este principio en los siguientes términos:

“Los decretos de tipo reglamentario no pueden ser dejados sin efecto para casos particulares por actos singulares, como acontece en la especie, ya que de admitirse dicha situación se contravendría el principio de inderogabilidad singular de los reglamentos [...], el que impide a cualquier autoridad administrativa dejar de aplicar un acto de alcance general para un caso particular. (/) En el mismo sentido, es del caso señalar que el criterio que se sustenta resguarda el principio de juridicidad consagrado en los artículos 6º y 7º de la Constitución Política de la República, según el cual los órganos del Estado deben someter su acción a la Carta Fundamental y a las normas dictadas conforme a ella, como también los principios de igualdad y seguridad jurídica en el actuar de la autoridad administrativa”²⁹.

²⁹ DCGR, n.º 60691-2014. Este dictamen cita el n.º 22.321-2008, aun cuando este solo refiere el principio, sin desarrollarlo.

El principio de inderogabilidad singular de los reglamentos en la sentencia en comento

Al respecto cabe destacar lo siguiente:

- i) El concepto que la sentencia en comento da del principio, esto es:

“en el sistema de fuentes del derecho, al conocer de los conflictos particulares, no resulta posible desatender las normas generales impartidas por la autoridad, sea que versen sobre materias sustanciales o procesales, principio que se denomina inderogabilidad singular del reglamento”,

que coincide con aquella desarrollada por el ministro Sergio Muñoz en su voto particular antes referido, nos parece muy correcto por al menos tres razones:

- 1) Pone de relieve el *quid* del principio: La autoridad no puede desatender las normas generales que ha dictado, al conocer hipótesis particulares.
- 2) No circunscribe el principio a la esfera de la Administración. En efecto, se refiere a la “autoridad” que “dicta normas generales”, misma que puede ser administrativa, judicial (por ejemplo, en lo referido a los autos acordados) y, en general, cualquier otro órgano del Estado con tal que dicte normas generales. De ahí que sería conveniente que la Corte Suprema en una sentencia posterior, en que aborde este principio, lo renombre como “inderogabilidad singular de los reglamentos”, ya que esta expresión se condice de mejor modo con este concepto amplio del principio.
- 3) Destaca que tales “normas generales impartidas por la autoridad”, que esta necesariamente debe observar, pueden versar sobre materias sustantivas o procesales.

Aun así, este concepto tiene un solo inconveniente: parece entender que este principio opera solo en relación con el “conocimiento de conflictos particulares”, lo que es cierto, pero excluye otra hipótesis no menos importante, esto es, cuando la “autoridad” no exige el cumplimiento de su propia norma.

- ii) En cuanto a la aplicación que se ha hecho del principio de inderogabilidad singular de los reglamentos, en la especie, nos parece del todo correcta:

- 1) Si bien los acuerdos del Concejo Municipal requieren un quórum de “mayoría absoluta de los concejales asistentes a la sesión respectiva”, “salvo que la ley exija un quórum distinto”, conforme dispone el artículo 86, inciso 2°, de la Ley n.º 18695,

nada obsta para que el Reglamento de Funcionamiento Interno del Concejo Municipal pueda exigir, para determinadas decisiones, un quórum mayor, como acontece en la especie (respecto de la revisión de acuerdos ya adoptados), quedando obligado a su observancia, y sin poder hacer excepciones singulares, en razón de este principio. Así, dicho Reglamento Municipal integrará el *bloque de legalidad*, mismo que podríamos denominar *bloque de legalidad municipal*. Y, en efecto, el artículo 12, inciso 3.º, de la señalada Ley n.º 18695, expresamente dispone:

“Los reglamentos municipales serán normas generales obligatorias y permanentes, relativas a materias de orden interno de la municipalidad”³⁰.

- 2) El hecho que la Administración desatienda su propia norma administrativa en un caso singular no solo una contravención del principio de inderogabilidad singular de los reglamentos, sino que, también, una contravención del principio de legalidad/juridicidad, y que puede ser corregida en los mismos términos que esta. Ello se constata, en la especie, por el hecho de que, en razón de la infracción de este principio de inderogabilidad singular de los reglamentos, se ha acogido nada más ni nada menos que un reclamo de *ilegalidad* municipal.
- iii) Esta sentencia, unánime, a nuestro juicio, destaca no sólo porque aplica el principio, sino en especial porque lo reconoce de manera clara, e, incluso, elaborando una definición del mismo. Y por ello, es preciso decir que con mucha probabilidad y en lo sucesivo, este principio sea reconocido como un “complemento” del principio de legalidad/juridicidad para los efectos del control jurisdiccional de los actos de la Administración, y que tendrán, desde ahora, en tales términos, muy presente los tribunales de justicia, así como los litigantes.
- iv) No obstante, esta sentencia suscita una interrogante en cuanto a cuál es la forma de publicidad de las normas administrativas a las que queda vinculada la Administración en conformidad al principio de inderogabilidad singular de los reglamentos.

Por lo pronto, tales normas están afectas a transparencia activa, en tanto “marco normativo que les sea aplicable”³¹ o en cuanto “actos y reso-

³⁰ Artículo 12, inciso 3.º, de la Ley n.º 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

³¹ Artículo 7.º, letra c), de la Ley n.º 20285, sobre Transparencia.

luciones que tengan efectos sobre terceros”³², sin perjuicio de la publicidad adicional que la ley pueda establecer para algunas de ellas (por ejemplo, respecto de las ordenanzas y los reglamentos municipales, la Ley n.º 18695 establece: “estarán a disposición del público y deberán ser publicadas en los sistemas electrónicos o digitales de que disponga la municipalidad”)³³.

¿Deben estas normas administrativas ser publicadas en el *Diario Oficial*? Pareciera ser que sí, por aplicación de la Ley n.º 19880, sobre Bases de los Procedimientos Administrativos, como actos administrativos: “[que] contengan normas de general aplicación o que miren al interés general”³⁴ o también como actos que “interesen a un número indeterminado de personas”³⁵, mas esto ha dado origen a interpretaciones contradictorias. Así, por ejemplo, respecto de las ordenanzas municipales, la tesis inicial de la Contraloría General de la República fue señalar que estas requerían de publicación en el *Diario Oficial*³⁶, pero luego ha planteado que ello no es necesario, bastando su publicación en la página web de la municipalidad respectiva, conforme a la antes referida disposición de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades³⁷.

Pues bien, pareciera que dado el abierto reconocimiento del principio de inderogabilidad singular de los reglamentos que esta sentencia realiza, como “complemento” del principio de legalidad/juridicidad, toda norma administrativa respecto de la cual dicho principio aplique debe conformarse al mismo mecanismo de publicidad de una ley, cual es su publicación en el *Diario Oficial*³⁸, no solo en razón de su divulgación, sino, también, en resguardo de su fidelidad. Así, volviendo al ejemplo de las ordenanzas municipales, entendemos que estas, al ser normas administrativas, a las que están afectas las municipalidades que las dictan, sin poder admitir excepciones singulares, atendido el principio de inderogabilidad singular de los reglamentos, no podrían sino que ser publicadas en el *Diario Oficial*.

³² Artículo 7.º letra g), de la Ley n.º 20285, sobre Transparencia.

³³ Artículo 12, inciso final, de la Ley n.º 18695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

³⁴ Artículo 48, letra a), de la Ley n.º 19880, sobre Bases de los Procedimientos Administrativos.

³⁵ Artículo 48, letra b), de la Ley n.º 19880, sobre Bases de los Procedimientos Administrativos.

³⁶ DCGR, n.º 7.902-2009.

³⁷ DCGR, n.º 26.019-2010 y 60.748-2011. En el mismo sentido, la SCS, rol n.º 5.379-2012.

³⁸ Artículo 7.º del *Código Civil*.

B) OTROS FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA

En cuanto a los otros dos fundamentos de la sentencia en comento, a fin de reforzar la ilegalidad observada en el actuar de la municipalidad (la ausencia de la audiencia previa, exigible a toda revocación o invalidación, y el no haber seguido el procedimiento administrativo especial que señala, atendida la causal invocada para no renovar la patente de alcoholes), los compartimos plenamente. Adicionalmente, agregamos dos ideas complementarias:

- i) No renovación de patente:
¿Sanción administrativa?

Dado que, en el caso concreto, la no renovación de esta patente de alcoholes obedece al incumplimiento de deberes legales, esta, entendemos, bien podría ser catalogada como sanción administrativa, toda vez que es la reacción a una infracción administrativa que supone una disminución de la esfera de derechos del titular, y que, al parecer, pretende punir o castigar³⁹.

En efecto, esto parece confirmarse a la luz de la relación de hechos expuesta por la I. Municipalidad de Antofagasta, en su informe, referida en la sentencia de la Corte de Apelaciones de Antofagasta, pues destaca, por una parte, los especiales deberes a los que estaba afecto el titular de esta patente de alcoholes (modalidad de microempresa familiar), y que contravino (vale decir, se verificó una conducta típica) y, por otra, el hecho que tal contravención fue cometida por este “a sabiendas” (vale decir, se verificó, además, culpabilidad). Y esto último pone de manifiesto que dicha municipalidad entendió que, con la no renovación de la patente, sancionaba a su titular, ya que la ocurrencia de culpabilidad en el administrado a fin de que la Administración pueda ejercer sus potestades, es ajena al derecho administrativo, salvo en lo que atañe al ejercicio de la potestad sancionadora⁴⁰. En dicha sentencia puede leerse:

“Destaca que la recurrente a sabiendas que su patente se encontraba amparada por la Ley de Microempresa Familiar dejó de vivir en dicho domicilio, incumpliendo así un requisito fundamental. Sin embargo, continuó ejerciendo la actividad comercial. En ninguna parte se acredita por el reclamante que fuera falso que él no vive en el domicilio donde se em-

³⁹ Al respecto, véase: Cristián ROMÁN CORDERO, “La sanción administrativa y las fronteras del derecho administrativo sancionador”, pp. 115-139 y Cristián ROMÁN CORDERO, “Derecho administrativo sancionador en Chile: ‘Ubicación’ y ‘límites’”, pp. 155-170.

⁴⁰ STC, rol n.º 1.518.

plaza, por tanto, el recurrente pretende que se le renueve una patente que no cumple con requisitos legales. [...]

Hace presente que la situación particular que acontece en el caso de la especie, dado que es una patente de alcoholes otorgada bajo el amparo de la Ley de Microempresa Familiar. Según el artículo 26 de la Ley de Rentas, modificado por la ley N° 19.749, que establece normas para facilitar la creación de microempresas familiares, se entiende como microempresa familiar, aquella que reúna los requisitos que en la misma disposición señala, es decir, que la actividad económica que constituya su giro se ejerza en la casa habitación familiar, que en ella no laboren más de cinco trabajadores extraños a la familia, y que sus activos productivos, sin considerar el valor del inmueble en que funciona, no excedan las 1.000 unidades de fomento, añadiendo, en su inciso tercero, que aquella podrá desarrollar cualquier actividad económica lícita, excluidas las peligrosas, contaminantes o molestas”.

Así, si, en efecto, se tratara de una sanción administrativa, habida consideración las singularidades del caso concreto, antes apuntadas⁴¹, su imposición ha de conformarse al derecho administrativo sancionador, esto es, a la rama que, inserta en el derecho administrativo, rige el ejercicio de la potestad sancionadora por órganos de la Administración, y que se caracteriza por ser muy garantista (en el contexto del derecho administrativo), ya que se rige por los principios del orden penal “con matices”⁴², y en correspondencia con ello, el procedimiento administrativo sancionador es “similar al penal”⁴³ o, bien, en él:

“Existen garantías del ciudadano, que emanan de los artículos 6, 7 y 19, numeral 3° de la Constitución Política de la República, en lo relativo a la garantía de legalidad del juzgamiento, el racional y justo procedimiento e investigación, el derecho a defensa y a la tutela judicial efectiva”⁴⁴,

razón por la cual en él la audiencia previa constituye un trámite esencial y como tal es imprescindible⁴⁵.

⁴¹ DCGR, n.° 41.979-2016. Este dictamen expone el caso de la revocación de un permiso municipal de ocupación de bien nacional de uso público que, por determinadas situaciones fácticas, pasa de ser el ejercicio de una potestad discrecional del alcalde, al ejercicio de potestad sancionadora, y como tal sujeta a los principios y reglas, sustantivas y adjetivas, del derecho administrativo sancionador. Al respecto, véase Cristián ROMÁN CORDERO, “Permisos de ocupación de bienes nacionales de uso público: tendencias jurisprudenciales”, pp. 79-100.

⁴² STC, roles n.° 244, 479, 480, 2.264, etcétera.

⁴³ STC, rol n.° 2.682.

⁴⁴ STC, rol n.° 8.168.

⁴⁵ STC, rol n.° 7.587. Aunque preciso es destacar que tal exigencia, cada vez más, pareciera ser propia de cualquier procedimiento administrativo que concluya con un acto administrativo desfavorable (Véase STC, rol n.° 3.770).

ii). Vulneración del principio de protección de la confianza legítima del administrado

Asimismo, en este caso, estimamos se ha vulnerado el principio de protección de la confianza legítima del titular de esta patente de alcoholes, toda vez que el concejo municipal de I. Municipalidad de Antofagasta, en el primer acuerdo, decidió renovar la patente, mas, luego, en menos de un mes y medio, a través del segundo acuerdo, revisó el primero, lo dejó sin efecto, y decidió finalmente no renovarla.

Y esta línea argumental ha sido considerada por la Corte Suprema, en un caso anterior que tiene cierta analogía con este: Una persona dedujo reclamo de ilegalidad municipal, pues:

“Adquirió la patente de alcoholes rol N° 401868, para el giro restaurante diurno y nocturno, mediante la transferencia que de ella le hizo su anterior propietario, la que fue aprobada por Decreto Alcaldicio No 202/1858/2010, de 15 de junio del año 2010, en el que se señalaba un plazo para su renovación y pago hasta el día 31 de julio del mismo año. Luego, habiendo requerido la renovación de la patente para el segundo semestre de 2010, el municipio la rechazó”,

fundado en esencia, en infracciones en las que habría incurrido el antiguo titular y en la opinión desfavorable de la junta de vecinos respectiva (opinión que, en todo caso, no es vinculante)⁴⁶. En la respectiva sentencia, dicha magistratura sostuvo:

“Octavo: Que la actuación de la Municipalidad en los términos antes descritos vulnera el principio de la confianza legítima que la rige frente a los administrados. En efecto, el referido principio constituye una manifestación de la más amplia noción de seguridad jurídica y certeza en la situación que detenta cada ciudadano ante la Administración, en que se basan, entre otras, las garantías que se consignan en los numerales 2, 3, 16 inciso tercero, 20 inciso segundo y 22 del artículo 19 de la Carta Política.

En tal virtud, era dable suponer que el solicitante de renovación de patente de alcoholes esperara una acogida favorable a sus pretensiones, en razón a que previo a dicha petición –un mes antes– se había aprobado por la misma autoridad administrativa el traspaso de aquélla.

De ello resulta que –en la especie– el comportamiento impugnado desconoce el deber de actuación coherente que se desprende del principio de protección de la confianza legítima que rige en el Derecho Administrativo moderno y que se traduce en la legítima expectativa del administrado en relación a la conducta de la Administración, ello en el entendido que ha sido el ente u órgano de la Administración –en este

⁴⁶ SCS, rol n.º 5.973-2011.

caso, la Municipalidad– el que se encuentra en mejores condiciones de evaluar los antecedentes relativos a la patente de alcoholes al momento de autorizar su traspaso y, por ende, los criterios de interés público establecidos al aprobar dicho traspaso se mantendrían al momento de solicitar el reclamante la renovación de la patente respectiva, como una consecuencia lógica y coherente derivada de dicha aprobación”.

Conclusiones

A modo de conclusiones, podemos señalar:

- i. El principio de inderogabilidad singular de los reglamentos impone a la Administración el deber de observar la norma administrativa que ella misma ha dictado, sin que pueda, respecto de una hipótesis singular, admitir la excepción, ya sea no aplicándola o bien no exigiéndola.
- ii. Respecto de este principio preciso es hacer varias precisiones, entre ellas:
 1. Aplica no solo respecto del reglamento, sino que respecto de cualquier norma administrativa e, incluso, a cualquier órgano del Estado (en cuanto dicte normas);
 2. No impide la derogación de la norma administrativa;
 3. No se infringe si la excepción, que la Administración hace efectiva en una hipótesis singular, está establecida en el propio reglamento;
 4. Se refiere no solo a la norma administrativa que un órgano de la Administración ha dictado, sino que, también, a aquella dictada por otros, y en especial si es uno de rango superior;
 5. El principio atañe a la norma administrativa, ya sea sustantiva o adjetiva y
 6. La contravención de este principio, importa, a la vez, la contravención del principio de legalidad/juridicidad y, por tanto, es susceptible ser corregida en los mismos términos que esta.
- iii. La sentencia establece un correcto concepto del principio de inderogabilidad singular de los reglamentos, pues:
 1. Pone de relieve el *quid* del principio (la autoridad no puede desatender su propia norma frente a una hipótesis singular);
 2. Evidencia que no se circunscribe a la esfera administrativa y que puede aplicar a cualquier autoridad con tal que dicte normas y
 3. Destaca que este principio aplica a normas que versen sobre materias sustantivas y adjetivas.

- iv. En cuanto a la aplicación que se ha hecho del principio de inderogabilidad singular de los reglamentos, en la especie, nos parece del todo correcta, si bien los acuerdos del concejo municipal requieren un quórum de “mayoría absoluta de los concejales asistentes a la sesión respectiva”, “salvo que la ley exija un quórum distinto”, conforme dispone el artículo 86, inciso 2º, de la Ley n.º 18695, nada obsta para que el Reglamento de Funcionamiento Interno del Concejo Municipal pueda exigir, para determinadas decisiones, un quórum mayor, como acontece en la especie, quedando este obligado a su observancia, y sin poder hacer excepciones singulares, en razón de este principio, máxime si la propia ley otorga a los reglamentos municipales el carácter de “normas generales obligatorias y permanentes, relativas a materias de orden interno de la municipalidad”.
- v. El hecho de que la Administración desatienda su propia norma administrativa en un caso singular no solo supone una contravención del principio de inderogabilidad singular de los reglamentos, sino que, además, una contravención del principio de legalidad/juridicidad, y que puede ser corregida en los mismos términos que esta. Ello se constata, en la especie, por el hecho de que, en razón de la infracción de este principio, se ha acogido, nada más ni nada menos, que un reclamo de *ilegalidad* municipal.
- vi. En cuanto a los otros argumentos señalados por la sentencia a fin de reforzar la ilegalidad (falta de audiencia previa del afectado –propia de la revocación o invalidación– y no conformarse al procedimiento administrativo especial –habida consideración de la causal invocada para no renovar la patente–), afirmamos nuestro acuerdo con tales razones, a las cuales sumaremos las siguientes:
 1. En el caso concreto, esta no renovación de la patente de alcoholes adquiriría notas propias de una sanción administrativa (es la consecuencia de una infracción de un deber administrativo, disminuye la esfera de derechos del titular y pretende, al parecer, castigar o sancionar), en cuyo caso, en su imposición, debieron observarse las garantías del procedimiento administrativo sancionador, que comprende la audiencia previa como un requisito esencial.
 2. La municipalidad vulneró el principio de protección de la confianza legítima del administrado, en este caso del titular de la patente de alcoholes en cuestión, toda vez que, en el primer acuerdo, decidió renovarla, y en un mes y medio, en el segundo acuerdo, lo dejó sin efecto y decidió, finalmente, no renovarla.

ANEXO:
Sentencia de la Corte Suprema
rol n.º 143.849-2020

Santiago, veintiuno de julio de dos mil veintiuno.

Vistos:

En estos autos ingreso Corte N° 143.849-2020, procedimiento sobre reclamo de ilegalidad municipal, caratulados “Susana Elena Chambilla EIRL con Municipalidad de Antofagasta”, por sentencia de siete de septiembre de dos mil veinte, la Corte de Apelaciones de Antofagasta acogió la acción interpuesta y dejó sin efecto el Decreto Alcaldicio N° 1852/2019 de ocho de octubre de dos mil diecinueve, manteniéndose la vigencia del acuerdo adoptado en sesión extraordinaria del Concejo Municipal el día veintitrés de julio del mismo año.

En contra de esta decisión, la parte reclamada dedujo recurso de casación en el fondo.

Se trajeron los autos en relación.

Considerando:

Primero: Que, por el recurso en estudio, se denuncia la infracción del artículo 86 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades N° 18.695, disposición que establece que los acuerdos del Concejo Municipal se adoptarán por mayoría absoluta, salvo que la ley exija un quórum distinto. En este sentido, no era posible la aplicación del Reglamento de Funcionamiento Interno del Concejo Municipal de Antofagasta para la variación de tales requisitos, dado que se trata de un cuerpo normativo que no tiene el carácter de ley.

En consecuencia, el yerro jurídico denunciado radica en que la sentencia recurrida atribuye rango legal a preceptos que no lo tienen.

Segundo: Que, finaliza, tal error de derecho tuvo influencia sustancial en lo dispositivo del fallo, por cuanto motivó el acogimiento de una reclamación que debió ser rechazada.

Tercero: Que los antecedentes se inician con el reclamo de ilegalidad municipal deducido por la empresa Susana Elena Chambilla EIRL, en contra de la Municipalidad de Antofagasta, por la dictación del Decreto Alcaldicio N° 1852/2019, que dispuso la no renovación de su patente de alcoholes para el segundo semestre de 2019, fundado en un acuerdo del Concejo Municipal de once de septiembre del mismo año, a pesar de existir un acuerdo anterior en contrario.

Explica que es titular de una patente de alcoholes, acogida a la Ley N° 19.749 sobre microempresas familiares. En sesión del Concejo Municipal de 23 de julio 2019 se acordó la renovación para el segundo semestre de 2019. Sin embargo, el 11 de septiembre del mismo año, se adoptó un nuevo acuerdo que resolvió la no renovación y fundó posteriormente el acto reclamado.

Asevera que, conforme al artículo 25 del Reglamento de Funcionamiento Interno del Concejo Municipal de Antofagasta, la decisión de dejar sin efecto un acuerdo anterior debía ser adoptada por 2/3 de los miembros del Concejo, quórum que no fue cumplido, a pesar de lo cual se ejecutó tal determinación, la cual implica revisar, de manera improcedente, un acuerdo legalmente adoptado.

En cuanto al fondo, señala que se le hicieron cuatro fiscalizaciones y se estimó que no cumplía con el requisito de residir en el inmueble al cual estaba asignada la patente. Sin embargo, si se hubiese hecho una quinta visita, la habrían encontrado en su domicilio.

Solicita, en definitiva, que se deje sin efecto el acto impugnado y se mantenga la vigencia del acuerdo anterior que renovó la patente, además de declarar su derecho a ser indemnizada por los perjuicios causados.

Cuarto: Que la sentencia impugnada razona que el asunto a resolver no dice relación con los requisitos para la renovación de la patente de alcoholes de la cual es titular la reclamante, ni tampoco si para dicha concesión o revocación se necesita un quórum determinado del Consejo Municipal; lo reclamado es el acto consistente en haber dejado sin efecto el acuerdo tomado en la sesión extraordinaria N° 14 del Concejo Municipal de 23 julio de 2019, que renovó la patente de la reclamante.

En efecto, en sesión ordinaria de fecha 11 de septiembre de 2019 se solicitó dejar sin efecto la decisión ya adoptada, votando afirmativamente cinco concejales y materializándose aquello a través del Decreto Alcaldicio N° 1852/2019 de 8 de octubre de 2019.

Sobre el particular, el artículo 25 del Decreto N° 293/2015 que contiene el Reglamento de Funcionamiento Interno del Concejo Municipal dispone: *“Adoptando un acuerdo o rechazada una proposición, éstos no podrán ser revisados sino en virtud de nuevos antecedentes y circunstancias que no se hubiere invocado o de los que no se hubiere tenido conocimiento al tiempo en que se adopte el acuerdo.*

Para proceder a efectuar la revisión indicada anteriormente se requerirá el acuerdo de los dos tercios de los concejales en ejercicio”.

El Concejo Municipal de Antofagasta se compone de diez Concejales más el Alcalde, es decir, consta de once miembros, resultando claro que el acuerdo adoptado el día 11 de septiembre de 2019, no contó con el quórum exigido por el Reglamento para adoptar la decisión de dejar sin efecto un acuerdo anterior.

En consecuencia, el Decreto Alcaldicio N° 1852/2019 de 8 de octubre de 2019 es ilegal, porque materializó el acuerdo del Concejo de no renovar la patente de alcoholes de la reclamante, el que se verificó con incumplimiento de lo ordenado en el Reglamento Interno del Concejo Municipal de Antofagasta.

Quinto: Que, en el sistema de fuentes del derecho, al conocer de los conflictos particulares, no resulta posible desatender las normas generales impartidas por la autoridad, sea que versen sobre materias sustanciales o procesales, principio que se denomina inderogabilidad singular del reglamento.

En el presente caso, con fecha 9 de marzo de 2015 se dictó el Decreto Exento N° 293/2015, que fijó el texto del Reglamento de Funcionamiento Interno del Concejo Municipal de Antofagasta, conforme al cual, para revisar un acuerdo previamente adoptado, se requiere la concurrencia de dos exigencias: i) la existencia de nuevos antecedentes y circunstancias que no se hubieren invocado o de los que no se hubiere tenido conocimiento al tiempo que se adopte el acuerdo; y ii) acuerdo de los dos tercios de los concejales en ejercicio.

Se trata de una norma que rige un supuesto especial y que tiene como finalidad la evitación de vistas y decisiones sucesivas de un mismo tema.

En consecuencia, el municipio reclamado se encontraba obligado al cumplimiento de aquellas normas autoimpuestas y no podía pretender eximirse de ello esgrimiendo las circunstancias particulares que rodeaban la situación de la actora, como tampoco la existencia de otras normas que regulan la materia en términos generales, puesto que ello implica contravenir sus actos propios, actuar que no puede ser digno de amparo jurídico, al vulnerar el principio de la buena fe y la certeza que por la vía de su dictación se pretendió otorgar a los administrados.

Sexto: Que, por otro lado, si se analiza el fondo de la decisión adoptada y sus fundamentos, la ilegalidad también se impone, por cuanto resultó establecido que el primer acuerdo del Concejo Municipal de Antofagasta, al disponer la renovación de la patente de la actora, resultó favorable para ésta, razón por la cual no podía invalidarse o revocarse sin previa audiencia de la afectada, presupuesto que no fue cumplido en la especie.

En efecto, los nuevos antecedentes esgrimidos consisten en fiscalizaciones posteriores al primitivo acuerdo, en el marco de las cuales se habría concluido que la actora no tenía domicilio en el inmueble al cual se había asignado la patente. Sin embargo, de tales actuaciones no se le confirió traslado o siquiera se le dio noticia de su práctica, omisión que la dejó impedida de efectuar las alegaciones pertinentes en abono a sus pretensiones.

Séptimo: Que, a mayor abundamiento, en caso de estimar el municipio que la reclamante no cumplía con los requisitos específicos para ser beneficiada con una patente municipal acogida a la Ley N° 19.749, debió iniciar el procedimiento administrativo destinado a revocar tal beneficio e imponer las exigencias contempladas en el artículo 26 de la Ley de Rentas Municipales. En otras palabras, aun cuando la actora no observara los presupuestos para acogerse a tal régimen especial, la consecuencia directa de aquello no es necesariamente la pérdida de la patente de alcoholes, sino únicamente su sometimiento a la normativa general y la consiguiente reliquidación, en caso que ello hubiere significado un menor pago.

Octavo: Que las reflexiones que anteceden conducen a concluir que la sentencia impugnada por la vía de casación en el fondo no incurre en los yerros jurídicos imputados y, por el contrario, realiza una correcta interpretación y aplicación de las normas aplicables al asunto controvertido, razón por la cual el arbitrio deducido no puede prosperar y debe ser rechazado.

Por estas consideraciones y lo dispuesto en los artículos 767 y 805 del Código de Procedimiento Civil, se rechaza el recurso de casación en el fondo interpuesto con fecha diecinueve de noviembre de dos mil veinte, en contra de la sentencia de siete de septiembre del mismo año, dictada por la Corte de Apelaciones de Antofagasta.

Regístrese y devuélvase.

Redacción a cargo de la Ministra señora Vivanco.

Rol N° 143.849-2020.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros (as) Sergio Muñoz G., Sra. Ángela Vivanco M., Sra. Adelita Ravanales A., Sr. Mario Carroza E. y por el Abogado Integrante Sr. Pedro Águila Y. No firma, no obstante haber concurrido al acuerdo de la causa, el Abogado Integrante Sr. Águila por no encontrarse disponible su dispositivo electrónico de firma.

En Santiago, a veintiuno de julio de dos mil veintiuno, se incluyó en el Estado Diario la resolución precedente.

Bibliografía

ANSALDI BALTAZAR, Octavio, *Autos acordados y su ámbito regulatorio*, Santiago, Editorial Librotecnia, 2014.

FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, *Sistema de derecho administrativo I*, Madrid, Editorial Civitas-Thomson Reuters, 2016.

- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, "Observaciones sobre el fundamento de la inderogabilidad singular de los reglamentos", en *Revista de Administración Pública*, n.º 27, Madrid, 1958.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y Tomás-Ramón FERNÁNDEZ, *Curso de derecho administrativo I*, Madrid, Thomson-Civitas, 2006.
- ROMÁN CORDERO, Cristian, *Curso derecho administrativo, apuntes de clases 2022*, parte II: Fuentes del Derecho Administrativo, inédito, 2022.
- ROMÁN CORDERO, Cristián. "Derecho administrativo sancionador en Chile: 'Ubicación' y 'límites'", en *Revista Derecho y Sociedad*, n.º 54, tomo I, Lima, 2020.
- ROMÁN CORDERO, Cristián, "El control de la legalidad de las ordenanzas municipales: Criterios y propuestas", en *Revista de Derecho Aplicado LLM-UC*, n.º 3, 2019. Disponible en <http://ojs.uc.cl/index.php/RDA/article/view/1557/2031> [fecha de consulta: 4 de julio de 2022].
- ROMÁN CORDERO, Cristián, "El requerimiento de inaplicabilidad como mecanismo de control de la arbitrariedad del legislador", en *Revista de Derecho Público*, n.º 72, Santiago, 2010.
- ROMÁN CORDERO, Cristián, "La sanción administrativa y las fronteras del derecho administrativo sancionador", en *Ius Publicum*, n.º 40, 2018. Disponible en <http://ojs.uc.cl/index.php/RDA/article/view/1557/2031> [fecha de consulta: 4 de julio de 2022].
- ROMÁN CORDERO, Cristián, "Permisos de ocupación de bienes nacionales de uso público: Tendencias jurisprudenciales", en Eduardo SOTO KLOSS (ed.), *El derecho administrativo y la protección de las personas*, Santiago, Ediciones UC, 2017.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *Derecho administrativo. Parte general*, Madrid, Editorial Tecnos, 2015.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Principios de derecho administrativo general*, Madrid, Editorial Iustel, 2015, parte I.

JURISPRUDENCIA

Jurisprudencia constitucional

- Sentencia del Tribunal Constitucional, rol n.º 224.
- Sentencia del Tribunal Constitucional, rol n.º 479.
- Sentencia del Tribunal Constitucional, rol n.º 480.
- Sentencia del Tribunal Constitucional, rol n.º 552.
- Sentencia del Tribunal Constitucional, rol n.º 1.518.
- Sentencia del Tribunal Constitucional, rol n.º 1.669.
- Sentencia del Tribunal Constitucional, rol n.º 2.264.
- Sentencia del Tribunal Constitucional, rol n.º 2.682.
- Sentencia del Tribunal Constitucional, rol n.º 3.056 (3.136, 3.137 y 3.180 acumuladas).

Sentencia del Tribunal Constitucional rol n.º 3.489.
Sentencia del Tribunal Constitucional rol n.º 3.770.
Sentencia del Tribunal Constitucional rol n.º 7.587.
Sentencia del Tribunal Constitucional rol n.º 8.168.

Jurisprudencia judicial

Sentencia de la Corte de Apelaciones de Antofagasta, rol n.º 20-2019.
Sentencia de la Corte Suprema, rol n.º 5.973-2011.
Sentencia de la Corte Suprema, rol n.º 5.379-2012.
Sentencia de la Corte Suprema, rol n.º 1.559-2013.
Sentencia de la Corte Suprema, rol n.º 1.623-2013.
Sentencia de la Corte Suprema, rol n.º 11.358-2015.
Sentencia de la Corte Suprema, rol n.º 18.846-2018.
Sentencia de la Corte Suprema, rol n.º 198-2019.
Sentencia de la Corte Suprema, rol n.º 235-2019.
Sentencia de la Corte Suprema, rol n.º 324-2019.
Sentencia de la Corte Suprema, rol n.º 2.706-2019.
Sentencia de la Corte Suprema, rol n.º 4.311-2019.
Sentencia de la Corte Suprema, rol n.º 4.325-2019.
Sentencia de la Corte Suprema, rol n.º 4.650-2019.
Sentencia de la Corte Suprema, rol n.º 4.796-2019.
Sentencia de la Corte Suprema, rol n.º 5.491-2019.
Sentencia de la Corte Suprema, rol n.º 6.373-2019.
Sentencia de la Corte Suprema, rol n.º 6.806-2019.
Sentencia de la Corte Suprema, rol n.º 6.898-2019.
Sentencia de la Corte Suprema, rol n.º 7.226-2019.
Sentencia de la Corte Suprema, rol n.º 7.929-2019.
Sentencia de la Corte Suprema, rol n.º 8.597-2019.
Sentencia de la Corte Suprema, rol n.º 8.770-2019.
Sentencia de la Corte Suprema, rol n.º 9.373-2019.
Sentencia de la Corte Suprema, rol n.º 9.853-2019.
Sentencia de la Corte Suprema, rol n.º 9.867-2019.
Sentencia de la Corte Suprema, rol n.º 10.659-2019.
Sentencia de la Corte Suprema, rol n.º 10.981-2019.
Sentencia de la Corte Suprema, rol n.º 11.055-2019.
Sentencia de la Corte Suprema, rol n.º 11.256-2019.
Sentencia de la Corte Suprema, rol n.º 11.509-2019.

Sentencia de la Corte Suprema, rol n.º 11.969-2019.
 Sentencia de la Corte Suprema, rol n.º 12.588-2019.
 Sentencia de la Corte Suprema, rol n.º 15.975-2019.
 Sentencia de la Corte Suprema, rol n.º 16.135-2019.
 Sentencia de la Corte Suprema, rol n.º 16.138-2019.
 Sentencia de la Corte Suprema, rol n.º 16.281-2019.
 Sentencia de la Corte Suprema, rol n.º 17.613-2019.
 Sentencia de la Corte Suprema, rol n.º 17.655-2019.
 Sentencia de la Corte Suprema, rol n.º 17.733-2019.
 Sentencia de la Corte Suprema, rol n.º 17.734-2019.
 Sentencia de la Corte Suprema, rol n.º 18.720-2019.
 Sentencia de la Corte Suprema, rol n.º 22.519-2019.
 Sentencia de la Corte Suprema, rol n.º 26.136-2019.
 Sentencia de la Corte Suprema, rol n.º 26.137-2019.
 Sentencia de la Corte Suprema, rol n.º 26.188-2019.
 Sentencia de la Corte Suprema, rol n.º 26.256-2019.
 Sentencia de la Corte Suprema, rol n.º 26.988-2019.
 Sentencia de la Corte Suprema, rol n.º 28.851-2019.
 Sentencia de la Corte Suprema, rol n.º 28.852-2019.
 Sentencia de la Corte Suprema, rol n.º 29.244-2019.
 Sentencia de la Corte Suprema, rol n.º 143.849-2020.

JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA

Dictamen de la Contraloría General de la República, n.º 22.321-2008.
 Dictamen de la Contraloría General de la República, n.º 7.902-2009.
 Dictamen de la Contraloría General de la República, n.º 26.019-2010.
 Dictamen de la Contraloría General de la República, n.º 32.889-2011.
 Dictamen de la Contraloría General de la República, n.º 60.748-2011.
 Dictamen de la Contraloría General de la República, n.º 2.484-2013.
 Dictamen de la Contraloría General de la República, n.º 60.691-2014.
 Dictamen de la Contraloría General de la República, n.º 24.143-2015.
 Dictamen de la Contraloría General de la República, n.º 41.979-2016.

Siglas y abreviaturas

DCGR Dictamen de la Contraloría General de la República

ed.	editor
http	Hyper Text Transfer Protocol
I.	Ilustre
n.º a veces Nº	número
<i>op. cit.</i>	<i>opus citatis</i> (obra citada)
p.	página
pp.	páginas
SCA	Sentencia de la Corte de Apelaciones
SCS	Sentencia de la Corte Suprema
Sr.	señor
Sra.	señora
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
UC	Universidad Católica