

**ESTUDIOS
CONSTITUCIONALES**
Revista del Centro de Estudios Constitucionales

Revista del Centro de Estudios Constitucionales

Estudios Constitucionales

ISSN: 0718-0195

nogueira@utalca.cl

Centro de Estudios Constitucionales de Chile
Chile

Lewis, Sebastián

La regla solve et repete en Chile

Estudios Constitucionales, vol. 12, núm. 2, 2014, pp. 239-272

Centro de Estudios Constitucionales de Chile

Santiago, Chile

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=82032680008>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

LA REGLA *SOLVE ET REPETE* EN CHILE*

THE RULE *SOLVE ET REPETE* IN CHILE

SEBASTIÁN LEWIS**
Universidad de los Andes
slewis@miuandes.cl

RESUMEN: La investigación analiza la regla solve et repete en el ordenamiento jurídico de Chile, en concreto, en su legislación, doctrina, y en la jurisprudencia de su Tribunal Constitucional. El trabajo propone tres modalidades de esta regla, sin embargo, sostiene que, en Chile, hoy solo existe una de ellas. Finalmente, el artículo analiza la constitucionalidad de la regla solve et repete, y su posible vulneración a compromisos internacionales suscritos por Chile en materia de protección internacional de los derechos humanos.

ABSTRACT: The article analyzes the rule solve et repete in Chilean law. In particular, the article describes this rule in the Chilean Acts, in the opinion of Chilean legal scholars, and in the doctrine of the Chilean Constitutional Court. The article proposes three modalities of this rule, but maintains that, today in Chile, only one of them exists. Finally, the article analyzes the constitutionality of the rule solve et repete, and its possible contradiction with the international obligations that Chile has assumed in the context of the international human rights law.

PALABRAS CLAVES: Solve et repete, Derecho chileno, Modalidades, Doctrina chilena, Tratados internacionales de derechos humanos, Tribunal Constitucional de Chile, Inconstitucionalidad.

KEY WORDS: Solve et repete, Chilean law, Modalities, Chilean legal scholars, International treaties on human rights law, Chilean Constitutional Court, Unconstitutionality.

PRESENTACIÓN

El propósito de esta investigación es realizar un estudio de la regla *solve et repete* en el derecho chileno. El trabajo se divide en tres partes, a saber, una introducción a esta regla, una descripción de su funcionamiento en el derecho chileno, y un análisis de su constitucionalidad y de su posible vulneración a compromisos internacionales suscritos por Chile en materia de protección internacional de los derechos humanos.

En la primera parte, la investigación ofrece una introducción a la regla *solve et repete*. Con el propósito de ilustrar al lector respecto del origen de este mecanis-

* Trabajo recibido el 27 de diciembre de 2013 y aceptado el 25 de junio de 2014.

** Licenciado en Derecho y Ayudante de Derecho Administrativo, Universidad de los Andes (Santiago, Chile).

mo, se acude a la investigación de Cristián Billardi, la cual reconoce a Giovanni Pugliese, la tesis según la cual la regla *solve et repete* podría tener su origen en el derecho romano, particularmente en la figura de la *pignoris capio*. Posteriormente, consciente que la investigación no se hace cargo de un largo período en la historia¹, se enseñan las primeras consagraciones de esta figura en el derecho positivo general. Para finalizar esta parte de la investigación, el trabajo se refiere a los primeros antecedentes legislativos de esta regla en el derecho chileno. Se advierte que esta investigación no constituye un estudio histórico del mecanismo *solve et repete*, sino que un análisis de su situación en el derecho chileno actual.

En la segunda parte, se describen las tres modalidades que la regla *solve et repete* podría presentar en el derecho chileno. La primera modalidad, refiere a aquella exigencia que ordena consignar una determinada suma de dinero para impugnar una multa administrativa en los tribunales de justicia. La segunda modalidad, hace referencia a un requisito que ordena pagar una parte o el total de un impuesto, u otra exigencia pecuniaria a beneficio fiscal, y que no se trate de una multa administrativa, para que sea procedente la impugnación de esta decisión ante un órgano jurisdiccional. Por último, la tercera modalidad, refiere a aquella exigencia que ordena consignar aquel monto de dinero señalado por una sentencia de un tribunal, para que sea procedente admitir a trámite la interposición de un recurso judicial.

En la tercera parte de la investigación, se discute la constitucionalidad de la primera y de la segunda modalidad de esta regla, así como su posible vulneración a compromisos internacionales suscritos por Chile en materia de protección internacional de los derechos humanos. Además, se enseña la opinión de la doctrina chilena, algunos antecedentes de derecho comparado, y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional de Chile, respecto de la constitucionalidad de las dos primeras modalidades de este mecanismo. Finalmente, se discute si es posible hablar de una tercera modalidad de *solve et repete* o no.

EL SOLVE ET REPETE

A. Introducción

Se conoce por *solve et repete* aquella regla procesal en virtud de la cual el afectado por multa administrativa, u otra exigencia pecuniaria a beneficio fiscal, debe pagar previamente una parte o el entero de esta multa o exigencia como requisito para

¹ Para un estudio de la regla *solve et repete* en la historia, se recomienda el libro de BILLARDI (2006), pp. 28-67, el cual contiene un resumen de la situación de esta figura en el derecho romano, en el derecho medieval, y en los comienzos del Estado moderno.

su impugnación en los tribunales de justicia². Esta definición no se hace cargo de la tercera modalidad que la referida regla podría presentar en el derecho chileno, cual es, aquella exigencia que ordena consignar el monto de dinero señalado por una sentencia de un tribunal para admitir a trámite la interposición de un recurso judicial. Pues, uno de los propósitos de este trabajo, consiste justamente en discutir si dicha exigencia constituye una regla *solve et repete* o no.

Respecto de la naturaleza jurídica de esta regla³, se han sostenido las siguientes tesis: (1) Se trata de un presupuesto de admisibilidad del recurso contencioso-administrativo⁴; (2) Es una consecuencia de la ejecutividad del acto administrativo⁵; y (3) Constituye un privilegio procesal establecido en favor de la Administración Pública⁶.

En cuanto a los fundamentos para la aplicación de esta regla⁷, Rafael de Mendizábal Allende aseguró que, al menos como privilegio procesal del Estado, el *solve et repete* persigue dos finalidades. La primera, garantizar la recaudación de impuestos y multas administrativas, de modo que es un mecanismo que actúa en defensa de los intereses generales del Estado, por sobre los intereses particulares de los administrados. La segunda, reducir el número de recursos contencioso-administrativos y evitar la litigación infundada de contribuyentes de impuestos y de personas afectadas por multas administrativas que desean impugnar dichos gravámenes en los tribunales de justicia⁸.

B. Antecedentes históricos

1. Su posible origen en el derecho romano.

Los resultados de la investigación de Cristián Billardi reconocen a Giovanni Pugliese la tesis según la cual la regla *solve et repete* habría tenido su origen en la

² Cfr., v. gr., GIULIANI FONROUGE (1977), p. 729; VILLEGAS (1994), p. 458; GARRIDO FALLA (1994), p. 515; SILVA CIMMA (1995), p. 104; SOTO KLOSS (2001), p. 82; BILLARDI (2006), p. 104; y FERRADA BÓRQUEZ (2007), p. 84.

³ Para un estudio acerca de la naturaleza jurídica de esta regla, *vide*. v. gr., GIULIANI FONROUGE (1977), pp. 730-734; y BILLARDI (2006), pp. 118-122. Los primeros autores que comenzaron a estudiar el mecanismo *solve et repete*, fueron los estudiosos del Derecho Tributario y Fiscal, particularmente en Italia y en España. Luego, con la introducción de esta regla en el Derecho Administrativo español, la regla ocupó lugar dentro de la doctrina administrativista. Al respecto, *vide*, v. gr., DE MENDIZÁBAL ALLENDE (1964), pp. 107-109 y pp. 111-118; y cfr., BILLARDI (2006), pp. 42-57 y pp. 64-67.

⁴ Cfr., v. gr., CHIOVENDA (1923), pp. 621-623; y SÁNCHEZ TORRES (2004), p. 419.

⁵ Cfr., v. gr., DROMI (1973), p. 129; y GARRIDO FALLA (1994), p. 515.

⁶ Cfr., v. gr., DE MENDIZÁBAL ALLENDE (1964), p. 121.

⁷ Cfr., VILLEGAS (1994), pp. 459-460; y BILLARDI (2006), pp. 146-168.

⁸ Cfr., DE MENDIZÁBAL ALLENDE (1964), p. 153.

pignoris capio del derecho romano. Según esta tesis, el sistema jurídico romano vigente impedía al recaudador de impuestos, para efectos de exigir lo adeudado, hacer uso de las acciones procesales en contra de los obligados al pago, por una falta de relación jurídica con los mismos sujetos. Luego, el pretor Verrè (72 a.C.), habría invertido el orden normal del procedimiento por *pignoris capionem*, “de modo que se habría concedido a los publicanos –concesionarios encargados de la recaudación– la facultad de apoderarse legítimamente de los bienes secuestrados (*pignori capti*) para la seguridad del pago”⁹. Con este apoderamiento, se constituiría, por tanto, la ficción jurídica necesaria para justificar la relación procesal que antes hacía falta para cobrar en juicio lo adeudado; ahora, si el obligado al pago deseaba recuperar su bien, debía primero convertirse en actor procesal para solicitar su devolución¹⁰. De esta manera, la referida ficción de apoderamiento del bien permitía a los recaudadores perseguir en juicio los impuestos adeudados¹¹. Con ello se condenaba al contribuyente, como condición para obtener el rescate de su bien, al pago de lo señalado por el recaudador, sin una determinación previa de si dicho gravamen era efectivamente adeudado o no¹².

2. Las primeras consagraciones de esta regla en el derecho positivo comparado: los casos de España e Italia

Al parecer, esta regla no habría tenido lugar en el derecho positivo sino hasta su consagración en España, y luego en Italia¹³. Rafael de Mendizábal Allende sostuvo que, en España, las primeras leyes reguladoras de la jurisdicción contencioso-administrativa no contenían norma alguna que consagrara la regla *solve et repete*, como ocurrió con las Leyes de 2 de abril y de 6 de julio de 1845, y con los Reales Decretos de 1 de octubre de 1845 y de 30 de diciembre de 1846. En cambio, la primera consagración positiva de este mecanismo habría tenido lugar en 1850, con la Ley de Contabilidad del Estado, de 20 de febrero de dicho año¹⁴. Por su parte, Cristián Billardi sostuvo que, en 1865, la regla ocupó lugar en la legislación

⁹ BILLARDI (2006), p. 28.

¹⁰ Cfr., BILLARDI (2006), p. 31.

¹¹ Ídem.

¹² Cfr., BILLARDI (2006), p. 39.

¹³ Para el estudio de esta figura en el derecho medieval y en los inicios del Estado moderno, *vide* BILLARDI (2006), pp. 44-67.

¹⁴ Cfr., DE MENDIZÁBAL ALLENDE (1964), p. 111.

positiva italiana, a través de la Ley N° 2.248, de 20 de marzo de dicho año, Ley sobre la Unificación Administrativa del Reino¹⁵.

3. La regla *solve et repete* y sus antecedentes legislativos en Chile

Es probable que la regla *solve et repete* haya tenido sus primeros antecedentes legislativos en Chile en 1918, en virtud de la reforma realizada al Código de Procedimiento Civil por la Ley N° 3.390, de 15 de julio de 1918, que exigió una previa consignación para la interposición del recurso de casación:

“Al anunciar que se va a interponer el recurso de casación en el fondo, es menester que se acompañe certificación de haberse consignado en arcas fiscales la cantidad fijada por la siguiente escala [...]” (reemplazo realizado por el artículo 27 de la referida ley al artículo 971 del Código de Procedimiento Civil).

Años más tarde, la Ley N° 4.054, de 26 de septiembre de 1924 (luego derogada por el artículo 82 de la Ley N° 10.383, de 8 de agosto de 1952), consagró expresamente la exigencia del previo pago, esta vez, para la reclamación de una multa administrativa. Efectivamente, el inciso final del artículo 13 de la referida ley, estableció lo siguiente:

“Solo podrá reclamar de la multa el infractor que la hubiere enterado en arcas fiscales y dentro del plazo de cinco días fatales después de habersele notificado la imposición. La reclamación se tramitará breve y sumariamente ante el juez letrado de turno en lo Civil”.

Cabe señalar que, en nuestro ordenamiento jurídico, la regla *solve et repete* nunca ha tenido aplicación general como derecho supletorio en procedimientos contencioso-administrativos, pues esta exigencia únicamente se ha verificado en aquellos casos en que una norma legal así lo ha exigido. Tampoco fue práctica habitual, en nuestra legislación, que el mecanismo del previo pago hubiese sido exigido por las leyes reguladoras de los procedimientos destinados a impugnar multas administrativas o impuestos adeudados. Así, meses anteriores a julio de 1918, el artículo 130 del Código Sanitario, de 1918, no contuvo ninguna exigencia de previo pago para impugnar una decisión que imponía una multa administrativa. Meses posteriores a septiembre de 1924, el artículo 17, del D.L.

¹⁵ Cfr., BILLARDI (2006), p. 42 y pp. 64-67. La investigación de este autor contiene un estudio de la recepción de esta regla en el Estado moderno, particularmente, de su evolución en el derecho administrativo; *vide*, BILLARDI (2006), pp. 44-67.

Nº 176, de 3 de enero de 1925, tampoco contempló esta regla para impugnar una multa aplicada por la Administración.

EL *SOLVE ET REPETE* EN EL DERECHO CHILENO ACTUAL:
LAS MODALIDADES DE ESTA REGLA

A. Primera modalidad:

solve et repete como exigencia para impugnar una multa administrativa

Esta es la modalidad paradigmática que presenta la regla del previo pago en el derecho chileno¹⁶⁻¹⁷, a saber, un requisito cuya observancia es exigida a la persona sancionada por una multa administrativa que desea impugnar dicha decisión en un tribunal de justicia.

En Chile, la regla *solve et repete*, en esta modalidad, generalmente se expresa en los siguientes términos:

“Para interponer la reclamación contra una multa deberá acompañarse boleta de consignación a la orden de la Corte, por el 25% del monto de la misma”¹⁸.

Por ejemplo, el regulador de la actividad bancaria, la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, puede imponer una multa de hasta un máximo de 5.000 U.F.¹⁹ a los bancos sujetos a su fiscalización, en caso que estos últimos procedan en contra de la Ley General de Bancos²⁰. En este supuesto, si el banco afectado por la multa desea impugnar esta decisión en un tribunal

¹⁶ Cfr., v. gr., artículo 95, Ley Nº 7.600, de 1943; artículo 24, Ley Nº 17.374, de 1970; inciso 2º del artículo 35, D.L. Nº 1.078, de 1975; inciso final del artículo 79, D.L. Nº 1.094, de 1975; artículo 151, D.L. Nº 2.222, de 1978; inciso 2º del artículo 37, Ley Nº 18.302, de 1984; inciso 3º del artículo 159, Decreto Nº 597, de 1984; inciso 2º del artículo 63, Ley Nº 18.455, de 1985; inciso 2º del artículo 49, Ley Nº 18.755, de 1989; inciso 3º del artículo 70, Ley Nº 18.833, de 1989; inciso final del artículo 69, Ley Nº 18.840, de 1989; inciso 6º del artículo 52, D.F.L. Nº 850, de 1998; inciso 2º del artículo 64, Decreto Nº 95, de 2002; inciso final del artículo 17 letra L, Ley Nº 19.911, de 2003; artículo 127 del D.F.L. Nº 30, de 2005; e inciso 4º del artículo 113 del D.F.L. Nº 1, de 2006.

¹⁷ En el derecho argentino, sucede de igual modo; cfr., v. gr., artículo 17, Ley Nº 20.680, de 1974; artículo 30, Ley Nº 21.740, de 1978; artículo 12, Ley Nº 21.864, de 1978; artículo 9º, Ley Nº 21.844, de 1978; Nº 5 de la letra rr del artículo 118, Ley Nº 24.241, de 1993; letra b del artículo 26, Ley Nº 24.463, de 1995; y artículo 59, Ley Nº 24.922, de 1998.

¹⁸ Inciso 3º del artículo 19, Ley Nº 18.410, de 1985.

¹⁹ Artículo 19, D.F.L. Nº 3, de 1997.

²⁰ D.F.L. Nº 3, de 1997.

de justicia, el banco debe primero pagar el entero de dicho gravamen²¹. Tal pago debe efectuarse en un plazo fatal de 10 días, y solamente obteniendo una sentencia en su favor, dicha entidad estará facultada para recobrar el depósito previamente efectuado²².

En la actividad empresarial, la misma situación puede suceder a una Sociedad Anónima que ha sido sancionada por la Superintendencia de Valores y Seguros, quien puede imponer una multa de hasta 15.000 U.F.²³. En tal caso, si la Sociedad Anónima desea impugnar esta decisión en un tribunal de justicia, la sociedad debe primero pagar el 25% del monto de la multa. Además, dicho pago debe efectuarse dentro de 10 días contados desde el día en que se impuso el mismo gravamen²⁴.

Es importante recalcar que, en esta modalidad, la regla *solve et repete* no distingue respecto de si el afectado por la multa administrativa es una persona jurídica, como en los casos anteriores, o bien, una persona natural. Así, por ejemplo, el inciso 3° del artículo 159 del Decreto N° 597, de 1984, exige al extranjero persona natural que ha sido afectado por multa administrativa, “depositar el 50% del importe de la multa, mediante vale vista bancario, tomado a la orden del Ministerio del Interior, el que le será devuelto en caso de ser acogido el recurso”.

En todos estos casos, es decir, de *solve et repete* como exigencia para la impugnación de una multa administrativa, la consecuencia procesal para la persona afectada por esta sanción es la misma; si esta persona, natural o jurídica, desea impugnar la multa en un tribunal de justicia, debe primero pagar una parte o el entero de dicho gravamen. De este modo, podrían distinguirse, dentro de esta primera modalidad, un primer supuesto y un segundo supuesto de *solve et repete*.

El primer supuesto, hace referencia a los casos en que la ley chilena exige el pago previo de una parte de la multa administrativa para su impugnación en los tribunales de justicia²⁵. El segundo, refiere a los casos en que la ley chilena exige

²¹ Artículo 22, D.F.L. N° 3 de 1997.

²² Artículo 23, D.F.L. N° 3 de 1997.

²³ N° 2 del artículo 27, D.L. N° 3.538, de 1980.

²⁴ Artículo 30, D.L. N° 3.538 de 1980.

²⁵ Cfr., v. gr., inciso 2° del artículo 35, D.L. N° 1.078, de 1975; inciso final del artículo 79, D.L. N° 1.094, de 1975; inciso 2° del artículo 37, Ley N° 18.302, de 1984; inciso 3° del artículo 159, Decreto N° 597, de 1984; inciso 2° del artículo 63, Ley N° 18.455, de 1985; inciso 3° del artículo 70, Ley N° 18.833, de 1989; inciso final del artículo 69, Ley N° 18.840, de 1989; inciso 6° del artículo 52, D.F.L. N° 850, de

el pago previo del total de la multa administrativa para su impugnación en los tribunales de justicia²⁶.

B. Segunda modalidad:

Solve et repete como exigencia para impugnar un impuesto o cantidad de dinero a beneficio fiscal que no sea una multa administrativa

Esta modalidad hace referencia, principalmente, a los casos en que la ley exige el pago previo de un impuesto adeudado, o de una parte de él, como requisito para su impugnación en los tribunales de justicia. Se dice “principalmente”, de modo de no limitar esta modalidad únicamente al pago de impuestos, sino que a cualquier otro supuesto de previa consignación, establecida como requisito para impugnar una decisión de naturaleza administrativa, y que no se trate de una multa aplicada por la Administración.

En Chile, la regla general respecto de esta segunda modalidad, en lo relativo al reclamo de impuestos, encuentra sustento positivo en el inciso 1º del artículo 147 del Código Tributario, normativa que dispone lo siguiente: “Salvo disposición en contrario del presente Código, no será necesario el pago previo de los impuestos, intereses y sanciones para interponer una reclamación en conformidad a este Libro, pero la interposición de ésta no obsta al ejercicio por parte del Fisco de las acciones de cobro que procedan”. En consecuencia, por regla general en Chile, no se exige el requisito del previo pago para reclamar en contra de un impuesto adeudado²⁷.

C. Tercera modalidad:

Solve et repete como exigencia para interponer un recurso judicial

En el derecho chileno, podría discutirse si la exigencia de consignar aquel monto de dinero ordenado por una sentencia de un tribunal de justicia, para que sea procedente un recurso judicial, constituye un caso de *solve et repete* o no; un *solve et repete* judicial. Lo anterior, no obstante que haya sido el legislador quien

1998; inciso 2º del artículo 64, Decreto Nº 95, de 2002; inciso final del artículo 17 letra L, Ley Nº 19.911, de 2003; artículo 127 del D.F.L. Nº 30, de 2005, e inciso 4º del artículo 113 del D.F.L. Nº 1, de 2006.

²⁶ Cfr., v. gr., artículo 95, Ley Nº 7.600, de 1943; artículo 24, Ley Nº 17.374, de 1970; artículo 151, D.L. Nº 2.222, de 1978; inciso 2º del artículo 49, Ley Nº 18.755, de 1985; artículo 22, D.F.L. Nº 3, de 1997, e inciso 6º del artículo 52, D.F.L. Nº 850, de 1998.

²⁷ Cfr., MASONE PARODI (2009), p. 108.

haya previamente delimitado el monto de dinero que luego el tribunal estará facultado para solicitar en su sentencia, y no obstante no tratarse esta modalidad de un supuesto de compulsas o de otra exigencia similar.

Es importante recalcar que, en esta modalidad, la persona afectada por la exigencia de previamente consignar, quien ya es parte en un proceso seguido ante un órgano jurisdiccional, es un sujeto que pretende impugnar una decisión judicial y no una decisión administrativa. De ahí que esta modalidad difiera, sustancialmente, de las dos modalidades anteriores.

Para efectos de esta investigación, se distinguen dos supuestos de esta tercera modalidad, a saber: (1) El *solve et repete* y el recurso de apelación; y (2) El *solve et repete* y el recurso de queja o de casación.

1. El solve et repete y el recurso de apelación

A continuación, se transcriben dos disposiciones legales que podrían configurar una hipótesis del primer supuesto de la tercera modalidad. Posteriormente, en la tercera parte de esta investigación, se analizará si efectivamente ambas normas constituyen un caso de *solve et repete* o no.

a. Inciso 1º, del artículo 8º, Ley Nº 17.322, de 1970. “En el procedimiento a que se refiere esta ley, el recurso de apelación sólo procederá en contra de la sentencia definitiva de primera instancia [...]. Si el apelante es el ejecutado o la institución de previsión o de seguridad social, deberá previamente consignar la suma total que dicha sentencia ordene pagar, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo anterior”.

b. Artículo 165, Nº 5 del Código Tributario. “El Director Regional resolverá el reclamo dentro del quinto día desde que los autos queden en estado de sentencia y, en contra de ésta, sólo procederá el recurso de apelación para ante la Corte de Apelaciones respectiva, el que se concederá en ambos efectos [...]. Sólo podrá concederse la apelación previa consignación por el recurrente en un Banco a la orden del Tesorero General de la República, de una cantidad igual al veinte por ciento de la multa aplicada, con un máximo de 10 Unidades Tributarias Mensuales [...]”.

2. El solve et repete y el recurso de queja o de casación

Hoy en Chile, no es posible constatar la exigencia de pago previo de un monto de dinero para la procedencia de un recurso de casación o de un recurso de queja. Respecto del recurso de casación, el antecedente más remoto de dicha exigencia se remonta a la reforma introducida por la Ley Nº 3.390, de 1918, al artículo 971 del Código de Procedimiento Civil. Sin embargo, por la Ley Nº 19.374, de

1995, se derogaron las exigencias de previa consignación para la interposición de este recurso, así como también para el recurso de queja²⁸.

ANÁLISIS DE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL *SOLVE ET REPETE*

A. Primera y segunda modalidad

1. Consideraciones personales

Junto con cierta doctrina chilena que más adelante se estudiará, se estima que no es posible argumentar en favor de la constitucionalidad del mecanismo *solve et repete* en su primera y su segunda modalidad, pues, a nuestro juicio, vulneran las siguientes garantías protegidas por la Constitución:

a. Igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos (artículo 19, N° 3, de la Constitución). Si la ley exige condiciones pecuniarias como requisito para el acceso a la tutela judicial efectiva, tal derecho se ve, al menos, condicionado, limitado o restringido, al pago previo de una determinada cantidad de dinero. No puede, por tanto, señalarse que existe un libre ejercicio de este derecho, por cuanto el mismo se encuentra sujeto a la verificación de una condición que le impone un límite, a saber, el pago previo de una parte o del entero de un impuesto o de una multa aplicada por la Administración. Por otra parte, si se sostuviera que una consignación previa de poco monto no afecta severamente tal derecho, ello dependerá entonces de la capacidad económica del afectado, de modo que la afirmación de García de Enterría y Fernández, según la cual una “técnica tan tosca, que hace que sólo los ricos puedan recurrir”²⁹, adquiere sentido.

b. Garantía que prohíbe al legislador limitar de modo irracional los derechos (artículo 19, N° 26, de la Constitución). Esta garantía se ve afectada cuando se limita severamente la garantía que protege la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos (artículo 19, N° 3, de la Constitución). En efecto, en aquellos casos en que la ley exige el pago previo del total de la multa aplicada, o del total del

²⁸ Puede apuntarse, de todos modos, que es actual la tendencia del legislador de eliminar requisitos de previa consignación, tanto en el orden administrativo, como en el orden judicial. Además del referido caso de la Ley N° 19.374, de 1995, recientemente, la Ley N° 20.087, de 2006, derogó la exigencia de previo pago de la cuarta parte de la multa laboral como requisito para su impugnación en sede judicial. Finalmente, el proyecto de ley que reguló el cierre de instalaciones y faenas mineras (Boletín N° 6415-08), tampoco consideró la exigencia de pago previo para reclamar en contra de una multa aplicada por la Administración. Ello se debió, principalmente, al informe presentado por la Corte Suprema con fecha 22 de enero de 2010, el cual se apoyó firmemente en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional al respecto.

²⁹ GARCÍA DE ENTERRÍA Y FERNÁNDEZ (2006), p. 1.108.

impuesto adeudado, para reclamar de los mismos ante un tribunal de justicia, la ley no sólo limita sino que además priva a tal persona del libre ejercicio del derecho a reclamar judicialmente en contra de dichos gravámenes (artículo 19, N° 3, de la Constitución). Por otra parte, si la ley exige sólo un determinado porcentaje de la multa aplicada o del impuesto adeudado como requisito para proceder a su impugnación en los tribunales de justicia, ello dependerá nuevamente de la capacidad económica del afectado. De modo que si la persona carece de los medios económicos para previamente consignar, carece, por tanto, del derecho a la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos (artículo 19, N° 3, de la Constitución). En este supuesto, la ley limitó irracionalmente un derecho, y con ello impidió su libre ejercicio, lo cual vulnera el artículo 19 N° 26 de la Constitución.

c. Derecho a la presunción de inocencia (artículo 19, N° 3, inciso 6°, de la Constitución). Esta garantía se ve afectada por la regla *solve et repete* en su primera modalidad, pues la persona sancionada por multa administrativa, como se ha visto, generalmente tiene un plazo para impugnar dicho gravamen en los tribunales de justicia. Si no lo hace, la sanción adquirió firmeza. Es posible que el sancionado no haya podido procurarse los medios económicos durante el plazo para impugnar la multa. En este supuesto, o por cualquier otro motivo por el cual dicha persona no haya podido previamente consignar el dinero exigido dentro del plazo legal, la ley presumió la culpabilidad del ilícito que se le reprocha, pues, al adquirir la sanción firmeza, caducó el derecho a probar su inocencia.

2. La doctrina chilena y la primera modalidad

Sin perjuicio que en 1989 Iván Aróstica Maldonado advirtiera la inconstitucionalidad de la primera modalidad de la regla *solve et repete*, esto es, como previo pago de una parte o del entero de la multa administrativa, fue, no obstante, Eduardo Soto Kloss, quien primero formuló un agudo reproche a la constitucionalidad de la misma. La primera crítica del académico fue formulada como abogado integrante del Tribunal Constitucional, el año 1994³⁰, y fue luego complementada con un estudio del año 2001³¹. En este último trabajo, además de las inconstitucionalidades formuladas en su primera crítica, las cuales, para efectos de esta investigación, serán estudiadas dentro de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, Soto Kloss sostuvo que la primera modalidad de la regla *solve et repete* también vulne-

³⁰ Sentencia Rol N° 185-94, de 28 de enero de 1994.

³¹ SOTO KLOSS (2001), pp. 79-100.

ra el derecho a la propiedad privada³², y la garantía de presunción de inocencia que debe amparar a la persona sancionada por multa administrativa (artículo 19 N° 24, e inciso 6° del artículo 19, N° 3, de la Constitución, respectivamente)³³.

Del resto de los académicos que se han referido a la primera modalidad de la regla *solve et repete* en Chile, es decir, como pago previo de una parte o del entero de la multa administrativa, hay autores que han seguido la tesis de Soto Kloss, principalmente porque han considerado que este mecanismo vulnera el derecho a la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos (artículo 19, N° 3, de la Constitución)³⁴. Además, hay autores que si bien no se han referido expresamente a la inconstitucionalidad de este mecanismo, concuerdan, sin embargo, que el derecho a la acción no debe estar sujeto a restricciones que entraben o impidan su libre ejercicio³⁵, como podría ser, por ejemplo, la regla *solve et repete*. Finalmente, hay otros autores que han formulado estudios descriptivos de la regla del pago previo, pero sin emitir pronunciamiento valorativo alguno³⁶.

3. La doctrina chilena y la segunda modalidad

En nuestra doctrina, no se ha argumentado expresamente en contra de la segunda modalidad de la regla *solve et repete*, esto es, como requisito para impugnar una decisión del Estado que ordena pagar un impuesto u otra exigencia pecuniaria a beneficio fiscal, y que no se trate de una multa aplicada por la Administración. Lo anterior, se estima, pues la doctrina ha criticado esta figura bajo su primera modalidad, es decir, como pago previo de una parte o del entero de una multa administrativa. Sin embargo, hubo un autor que argumentó expresamente a favor de la regla *solve et repete* en su segunda modalidad. Efectivamente, Hugo Aranda Dörr apuntó lo siguiente: “Considerando la difícil posición del Estado frente a sus gastos impostergables, y la posible brecha para retrasar los pagos de impuesto,

³² Ibídem, pp. 89-90.

³³ Ibídem, pp. 85-86.

³⁴ Cfr., SILVA CIMMA (1995), p. 105; TAVOLARI O. (1999), p. 159; BORDALÍ SALAMANCA (2000), p. 96; ALDUNATE LIZANA (2005), pp. 12-13; BOCKSANG HOLA (2006), p. 62; EVANS ESPÍNEIRA (2006), p. 171; CARRASCO QUIROGA (2009), p. 230; MASONE PARODI (2009), p. 198; VARELA FLECKENSTEIN, (2009), p. 160; DÍAZ DE VALDÉS (2010), p. 270; LEWIS RIPOLL (2011), pp. 467-502; y LEWIS (2012), pp. 151-168.

³⁵ Cfr., FERNÁNDEZ GONZÁLEZ (2007), p. 501; NOGUEIRA ALCALÁ (2009), p. 244; y SILVA IRARRÁZABAL (2011), p. 514.

³⁶ Cfr., FERRADA BÓRQUEZ (2007), pp. 84-86; NAVARRO BELTRÁN (2011), pp. 25-28; y COVARRUBIAS CUEVAS (2011), pp. 409-429.

mediante reclamaciones infundadas que permitan suspenderlos, nos parece de necesidad absoluta la aplicación del principio enunciado”³⁷.

4. Los compromisos internacionales suscritos por Chile y la primera y segunda modalidad

En cuanto a la primera modalidad del *solve et repete*, cabe señalar que, en su voto disidente de 1994, Eduardo Soto Kloss sostuvo que la exigencia de consignar una parte o el total de la multa administrativa para proceder a su impugnación en los tribunales de justicia, vulnera los tratados internacionales que Chile ha suscrito en materia de protección internacional de derechos humanos. En concreto, a juicio del referido abogado integrante, el mecanismo del previo pago vulnera la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y la Convención Interamericana de Derechos Humanos³⁸.

Suscribimos la tesis de Eduardo Soto Kloss, según la cual, la primera modalidad de la regla *solve et repete* vulnera los compromisos internacionales que Chile ha ratificado en materia de protección internacional de los derechos humanos. Además, se sostiene, igual situación se produce con la aplicación de la segunda modalidad, es decir, con aquel requisito exigido para impugnar una decisión del Estado que ordena pagar un impuesto u otra exigencia pecuniaria a beneficio fiscal, y que no se trate de una multa aplicada por la Administración.

En efecto, hay garantías consagradas en estos textos internacionales, que Chile ha suscrito y ratificado, que se ven afectadas por la aplicación de la primera y de la segunda modalidad de la regla *solve et repete*. Ellas son el derecho de toda persona a acceder a un tribunal de justicia para que la ampare en contra de actos que se estiman ilegales o arbitrarios –tal como podría ser, por ejemplo, la aplicación de una multa administrativa o el cobro de un impuesto–, y el derecho a que se presuma la inocencia de la persona afectada por multa administrativa. Además, no puede olvidarse que, según el artículo 5º, inciso 2º, de la Constitución, estas garantías, internacionalmente resguardadas, constituyen derecho aplicable por el juez en Chile.

En consecuencia, la existencia de la regla *solve et repete* en Chile vulnera los siguientes derechos y garantías: (1) *De la Declaración Universal de Derechos Humanos*: el artículo 8º, que garantiza el derecho a un recurso efectivo ante los

³⁷ ARANEDA DÖRR (1963), pp. 12-13.

³⁸ Tribunal Constitucional, sentencia Rol N° 185-94, de 28 de enero de 1994.

tribunales nacionales competentes; el artículo 10, que asegura el derecho a ser oído públicamente por un tribunal independiente e imparcial; y el artículo 11, que protege el derecho a la presunción de inocencia hasta que no se demuestre la culpabilidad; (2) *Del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*: el artículo 14, que garantiza a todas las personas la igualdad ante los tribunales de justicia, así como la presunción de inocencia hasta que no se demuestre la culpabilidad; y (3) *De la Convención Interamericana de Derechos Humanos*: el artículo 8º, que reconoce a todas las personas las debidas garantías judiciales y a ser oídas por un tribunal independiente e imparcial; el artículo 25, que asegura a todos el derecho a un recurso sencillo y rápido ante los tribunales competentes para el amparo en contra de actos que violen sus derechos fundamentales; y el artículo 2º, que obliga a los Estados Partes a adoptar las medidas legislativas o de otra naturaleza que fueren necesarias para garantizar el ejercicio de los mismos derechos y libertades.

5. *El derecho comparado y la primera y segunda modalidad*³⁹

Cabe recordar que la Corte Constitucional de Italia⁴⁰, la Corte Suprema de la República Oriental de Uruguay⁴¹, el Tribunal Supremo de España⁴², la doctrina española⁴³, la doctrina argentina⁴⁴, la Corte Suprema de Venezuela⁴⁵,

³⁹ Para un análisis de la situación de la regla *solve et repete* en Latinoamérica, vide BREWER-CARÍAS (2003), pp. 291-293.

⁴⁰ Sentencia Nº 21 (1961).

⁴¹ Sentencia “María Blanca Rogè de Mántaras y Otros c. Estado” (1961).

⁴² La jurisprudencia del Tribunal Supremo de España ha sido oscilante, sin embargo, hoy puede sostenerse que, en general, dicho tribunal es contrario a la aplicación de la regla *solve et repete*; cfr., v. gr., STC Nº 16.059 (1987); STS Nº 7.359 (1987); STS Nº 5.202 (1989); STC Nº 3.634 (1989); STC Nº 7.504 (1989); STC Nº 8.920 (1989); STC Nº 14.187 (1989); STS Nº 5.230 (1991); STS Nº 11.595 (1991); STC Nº 2.591 (1999); STC Nº 6.743 (2000); STC Nº 2.938 (2004); STC Nº 4.963 (2006); y STC Nº 4.126 (2012).

⁴³ La regla *solve et repete* tuvo una considerable evolución en el derecho español. En un comienzo, su aplicación sólo era verificable por un tribunal cuando existía norma expresa que así lo ordenara. Sin embargo, las cortes españolas comenzaron a exigir el comprobante de haberse efectuado el previo pago aún a falta de norma expresa que las facultara proceder de ese modo. Ello motivó la inmediata reacción de la doctrina española. En este sentido, ilustrativo es el comentario de VÁSQUEZ DE PRADA (1974), pp. 191 y 194 (respectivamente), quien apuntó lo siguiente: “En síntesis, su postura viene a ser la siguiente (en alusión al Tribunal Supremo español): el previo pago siempre; pero, bueno, admitamos que pueda hacerse bajo forma de depósito, o de aval, o de consignación. Sólo a esto último es a lo que se reduce su flexibilidad interpretativa; sólo por aquí es donde se ha flexibilizado a la Ley”; y “al tribunal sólo le interesa el documento acreditativo [...], viniendo a decir que es preciso reclamar el previo pago, por los elevados fines que con él se garantizan”. Para el estudio de la reacción española a la exigencia del pago previo, vide., v. gr., CLAVERO ARÉVALO (1963), pp. 169-173; DE MENDIZÁBAL ALLENDE (1964), pp. 107-160; MARTÍN OVIEDO (1969), pp. 149-167; VÁSQUEZ DE PRADA

el Tribunal Constitucional de Colombia⁴⁶, la Suprema Corte de Justicia de la República Dominicana⁴⁷, y el Tribunal Constitucional de Perú⁴⁸, han sostenido que el requisito del previo pago, al menos en estas dos modalidades, es inconstitucional, puesto que viola el derecho a la tutela judicial efectiva. Por otra parte, en la actualidad, hay países en los cuales aún es posible verificar la existencia del requisito del previo pago en su segunda modalidad, como es el caso de Ecuador⁴⁹, Bolivia⁵⁰, y Argentina⁵¹. Por el contrario, hay países en los cuales esta modalidad ha sido derogada, como es el caso de Perú⁵², Nicaragua⁵³ y Paraguay⁵⁴.

6. El Tribunal Constitucional de Chile y el primer supuesto de la primera modalidad⁵⁵

En controles preventivos de constitucionalidad de ley, destaca la sentencia del Tribunal Constitucional Rol N° 185-94, de 28 de enero de 1994, por cuanto el voto minoritario del abogado integrante Eduardo Soto Kloss formuló una crítica a la exigencia contenida en el artículo 65 del proyecto de ley sobre Bases del Medio

(1974), pp. 175-229; SANTAMARÍA PASTOR (1974), pp. 311-318; SOSA WAGNER (1978), pp. 86-88; GONZÁLEZ PÉREZ (1989), p. 13; GARRIDO FALLA (1994), p. 515; ESCUSOL BARRA Y RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ (1995), pp. 97-98; y GARCÍA DE ENTERRÍA Y FERNÁNDEZ (2006), p. 1108.

⁴⁴ Sentencia “Scholl Venezolana C.A.” (1990).

⁴⁵ Cfr., v. gr., GIULIANI FONROUGE (1977); p. 729; VILLEGAS (1994), pp. 458-470; GELSI BIDART (1996), p. 530; GORDILLO (2009), pp. XIII-36-XIII-40; y BILLARDI (2006), pp. 169-212.

⁴⁶ Sentencia C-318-98 (1998).

⁴⁷ Sentencia “Dirección General de Impuestos Internos con Ansa Industrial, C. por A”. (2000).

⁴⁸ Sentencia EXP. N° 3548-2003-AA/TC (2004).

⁴⁹ Artículo 233.1, Código Orgánico Tributario de Ecuador.

⁵⁰ En Bolivia, la regla *solve et repete* fue introducida a través de la Ley N° 212, de 2011, cuyo numeral II, del artículo 10, agregó dicho mecanismo al inciso 7°, del artículo 228, del Código Tributario, de 1992.

⁵¹ Cfr., v. gr., artículo 19, Ley N° 12.008, de 1997, que establece la regla *solve et repete* con carácter general; y artículo 115, Ley N° VI-0490-2005.

⁵² El antiguo artículo 158 del Código Tributario de Perú consagraba expresamente la regla *solve et repete*. Sin embargo, dicha disposición quedó derogada por la Ley N° 27.583, de 2001.

⁵³ El nuevo artículo 95 del Código Tributario no contiene exigencia de previo pago alguna.

⁵⁴ El antiguo artículo 3° letra e) de la Ley N° 1.462, de 1935, exigía expresamente el previo pago “del impuesto u otra liquidación de cuentas ordenada por el Tribunal de Cuentas”. Sin embargo, dicha exigencia fue derogada por el artículo 5°, del D.L. N° 8.723, de 1941.

⁵⁵ Se desconoce jurisprudencia del Tribunal Constitucional relativa a la segunda modalidad de la regla *solve et repete*.

Ambiente (actual Ley N° 19.300, de 1994), el cual ordenaba consignar una parte de la multa administrativa para proceder a su impugnación en los tribunales de justicia. La crítica se fundamentó en que esta exigencia vulneraba, entre otros⁵⁶, el derecho a la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos, y la garantía que protege el contenido esencial de los derechos frente al legislador (artículo 19, N° 3 y N° 26, de la Constitución, respectivamente)⁵⁷.

Luego, en este mismo tipo de control constitucional, son dos los pronunciamientos por los cuales el Tribunal Constitucional de Chile declaró finalmente que la exigencia de pago previo de una parte de la multa administrativa es inconstitucional, puesto que vulnera la garantía consagrada en el artículo 19, N° 3, de la Constitución (aún sin pronunciarse respecto de la garantía del artículo 19, N° 26, de la Constitución). El primer caso, es un pronunciamiento del año 2006⁵⁸; el segundo, un pronunciamiento del año 2011⁵⁹.

Respecto del primero, cabe señalar que el Tribunal Constitucional no sugirió límites que el legislador pueda establecer a este supuesto de previo pago de una parte de la multa administrativa para que dicha exigencia pueda ser razonable. Por el contrario, dicho tribunal advirtió que hay veces en que esta exigencia puede llegar a parámetros indeterminados, que pueden incluso restringir el derecho de acceso a la justicia, violando, de esta manera, el artículo 19, N° 3, de la Constitución (considerando 9°). Por este motivo, el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional la frase contenida en el inciso 3° del artículo 183-I del proyecto sometido a su control, lo que significó, además, que por primera vez en Chile,

⁵⁶ La disidencia del abogado integrante juzgó que la aplicación de la regla *solve et repete* también vulneraba lo siguiente: “el artículo 5° de la Constitución, que impone una expresa obligación a todo órgano del Estado, incluido obviamente el legislador, de respetar y promover los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana [...]”. Por otra parte, similar doctrina se encuentra en sentencia Rol N° 320-01, de 16 de febrero de 2001; al respecto, *vide* LEWIS (2012), pp. 155-159.

⁵⁷ A juicio del abogado integrante, además de las anteriores dos inconstitucionalidades (artículo 19, N° 3, y N° 26 de la Constitución), la regla *solve et repete* también vulnera la garantía de la igualdad ante la ley (artículo 19, N° 2, de la Constitución), pues se trata de “un privilegio para la autoridad administrativa sin fundamento constitucional y que, por el contrario, no es sino una discriminación arbitraria”. Sin embargo, en relación a este argumento, en sentencia Rol N° 546-06, de 17 de noviembre de 2006, los votos del Tribunal Constitucional que estuvieron por acoger el recurso de inaplicabilidad, interpretaron de un modo distinto la anterior vulneración, pues sostuvieron que ella no se ve afectada por el mecanismo *solve et repete*, dado que todas las personas sancionadas por multa administrativa se encuentran en la necesidad de pagar para luego reclamar (considerando 2° de estos votos).

⁵⁸ Sentencia Rol N° 536-06, de 30 de agosto de 2006.

⁵⁹ Sentencia Rol N° 2.036-11, de 18 de octubre de 2011.

se declaró inconstitucional la exigencia del previo pago en control preventivo de constitucionalidad de ley⁶⁰.

Respecto del segundo caso, el Tribunal Constitucional juzgó la constitucionalidad del proyecto de ley que reguló el cierre de faenas e instalaciones mineras (Boletín N° 6415-08). El inciso 2°, del artículo 43, del referido proyecto de ley⁶¹ no contuvo ninguna exigencia de previa consignación, por el contrario, permitió la libre impugnación de la multa administrativa. Por este motivo, dicho tribunal declaró constitucional el referido artículo, justamente por no contemplar el mecanismo del previo pago, toda vez que el mismo requerimiento afectaba la garantía protegida en el artículo 19, N° 3, de la Constitución (Considerando 22°).

A través del recurso de inaplicabilidad por inconstitucionalidad, destaca la sentencia Rol N° 546-06, de 17 de noviembre de 2006⁶². En este caso, el Tribunal Constitucional procedió a realizar el primer control de la regla del pago previo por la vía del recurso de inaplicabilidad por inconstitucionalidad. El recurso no prosperó por un empate en la votación. A favor del *solve et repete*⁶³, se argumentó lo siguiente: (1) *Solve et repete* evita la libre y dilatoria impugnación de multas administrativas por parte de los particulares (Considerando 13° de estos votos); (2) *Solve et repete* es un mecanismo que permite un tráfico jurídico-económico más eficiente y expedito (Considerando 13° de estos votos); y (3) Corresponde aplicar la regla *solve et repete* en virtud de la ejecutoriedad de los actos administrativos (Considerando 6° de estos votos). En contra del mismo mecanismo⁶⁴, se argumentó lo siguiente: (1) No convence la presunción de legalidad, de imperio, y de exigibilidad de la multa administrativa, como argumento para limitar el derecho de igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos (considerando 16° de estos votos); (2) No convence limitar el derecho a la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos con el objeto de evitar la litigación temeraria, pues el derecho chileno ya cuenta con mecanismos idóneos al efecto (considerando 21° de estos votos); (3) *Solve et repete* vulnera el derecho a la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos, consagrada en el artículo 19, N° 3, de la

⁶⁰ Cfr., LEWIS (2012), p. 157.

⁶¹ Cfr., SOTO KLOSS (2011), pp. 251-253.

⁶² Recientemente, se ha publicado un trabajo acerca del *test* de proporcionalidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en el cual se analiza la figura del *solve et repete* en este pronunciamiento; cfr., ARNOLD, et. al. (2012), pp. 93-95.

⁶³ Ministros Colombo Campbell, Fernández Baeza, Venegas Palacios, Navarro Beltrán y Fernández Fredes.

⁶⁴ Ministros Cea Egaña, Bertelsen Repetto, Vodanovic Shnake, Correa Sutil y Peña Torres.

Constitución (considerando 10º de estos votos); y (4) *Solve et repete* vulnera la garantía de respeto al contenido esencial de los derechos, protegida en el artículo 19, Nº 26, de la Constitución (Considerando 20º).

Por otra parte, e igualmente a través del recurso de inaplicabilidad por inconstitucionalidad, cabe consignar que, hasta julio de 2011, el Tribunal Constitucional conoció dieciséis de estos recursos en contra del artículo 474 del Código del Trabajo y en contra del artículo 171 del Código Sanitario. De estos recursos, diez impugnaron la aplicación del inciso 3º, del artículo 474, del Código del Trabajo⁶⁵, y seis impugnaron la aplicación del inciso 1º, del artículo 171, del Código Sanitario⁶⁶. En todos estos casos, los órganos del Estado recurridos alegaron lo siguiente: (1) Al no haberse presentado por el sancionado el comprobante previo, no había *litis* trabada en la sede judicial del fondo, por tanto, no tenía el Tribunal Constitucional competencia para conocer del asunto; (2) *Solve et repete* no es una norma de naturaleza *decisoria litis* como para influir en lo dispositivo del fallo, tal como lo exige el artículo 93, Nº 6, de la Constitución; (3) *Solve et repete* es un mecanismo adecuado para impedir la dilatación en el pago de la multa y la litigación frívola; en consecuencia, no sólo es procedente sino que también conveniente ordenar su aplicación al caso concreto; y (4) La presunción de legalidad de los actos administrativos ordena hacer efectiva la aplicación de la referida regla. No obstante lo anterior, el Tribunal Constitucional, además de desestimar todos estos argumentos, sostuvo lo siguiente: (a) *Solve et repete* vulnera la garantía de igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos, protegida en el artículo 19, Nº 3, de la Constitución; y (b) *Solve et repete* vulnera la garantía del respeto al contenido esencial de los derechos, protegida en el artículo 19, Nº 26, de la Constitución.

Por medio de la sentencia Rol Nº 1580-09, de 27 de enero de 2011, y nuevamente en control de inaplicabilidad por inconstitucionalidad, el Tribunal Constitucional sostuvo que la regla *solve et repete*, en el primer supuesto de su primera modalidad, es decir, como previo pago de una parte de la multa, es en sí misma inconstitucional⁶⁷. Dicho tribunal sostuvo lo anterior, pues estimó que

⁶⁵ Sentencia Rol Nº 946-07, de 1 de julio de 2008; sentencia Rol Nº 968-07, de 10 de julio de 2008; sentencia Rol Nº 1332-09, de 21 de julio de 2009; sentencia Rol Nº 1356-09, de 27 de agosto de 2009; sentencia Rol Nº 1382-09, de 27 de octubre de 2009; sentencia Rol Nº 1391-09, de 27 de octubre de 2009; sentencia Rol Nº 1418-09, de 27 de octubre de 2009; sentencia Rol Nº 1382-09, de 28 de octubre de 2009; sentencia Rol Nº 1580-09, de 27 de enero de 2011; y sentencia Rol Nº 1865-10, de 14 de julio de 2011.

⁶⁶ Sentencia Rol Nº 792-07, de 3 de enero de 2008; sentencia Rol Nº 1046-08, de 22 de julio de 2008; sentencia Rol Nº 1061-08, de 28 de agosto de 2008; sentencia Rol Nº 1253-08, de 27 de enero de 2009; sentencia Rol Nº 1262-08, de 2 de abril de 2009; y sentencia Rol Nº 1279-08, de 2 de abril de 2009.

⁶⁷ Cfr., Soro Kloss (2011), pp. 251-253.

el mecanismo del previo pago vulnera las garantías de la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos, y del respeto al contenido esencial del mismo derecho (artículo 19, N° 3, y N° 26 de la Constitución, respectivamente). Por otra parte, con este pronunciamiento, el Tribunal Constitucional consolida toda una jurisprudencia de más de diez años relativa a la exigencia del pago previo en el primer supuesto de su primera modalidad. Por ello es que hoy puede sostenerse, con fundamento, que dicho tribunal estima que, aplicada esta modalidad a un caso concreto, ya no es sólo inaplicable por inconstitucional, sino que es en sí misma, en abstracto, inconstitucional.

A través de la acción de inconstitucionalidad, cabe consignar que el Tribunal Constitucional tuvo una sola oportunidad para pronunciarse sobre la inconstitucionalidad, con efectos universales, de la regla *solve et repete* en el primer supuesto de su primera modalidad, es decir, como pago previo de una parte de la multa administrativa. Se trata de una sentencia del año 2009⁶⁸, en que el Tribunal Constitucional desestimó el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por causa de un empate en la votación. Por acoger el recurso⁶⁹, se sostuvo que la regla *solve et repete* representaba una vulneración al derecho a la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos, y al respeto al contenido esencial del mismo derecho (artículo 19, N° 3, y artículo 19, N° 26, de la Constitución, respectivamente). Por desestimar el recurso⁷⁰, se argumentó que la acción de inconstitucionalidad es una

⁶⁸ Sentencia Rol N° 1173-09, de 16 de abril de 2009.

⁶⁹ Ministros Cea Egaña, Bertelsen Repetto, Fernández Baeza, Correa Sutil, Venegas Palacios y Peña Torres. Además, estos jueces no se convencieron del argumento según el cual la impugnación de la multa no implicaba una traba a la ejecución de estos actos administrativos (Considerando 19°), y tampoco acogieron el argumento según el cual esta regla constituía un mecanismo idóneo para impedir la litigación que tuviera por objeto dilatar el pago de la multa administrativa (Considerando 20°). Finalmente, estos votos estimaron conveniente proceder a la referida declaración de inconstitucionalidad, con el objeto de remediar la desigualdad que la Ley N° 20.087 produjo entre los habitantes de la República. La Ley N° 20.087, de 2006, sustituyó el antiguo procedimiento contenido en el Código del Trabajo, destinado a impugnar una multa administrativa. Entre otros aspectos, esta ley derogó la exigencia de previo pago contenida en el antiguo artículo 474 del Código del Trabajo. El problema fue que la ley entró en vigencia de un modo progresivo en todas las regiones de Chile; para todo el territorio nacional, la ley finalmente entró en vigencia el 30 de octubre de 2009. En consecuencia, la desigualdad que estos jueces tuvieron en consideración al acoger el recurso de inconstitucionalidad, consistió en que, por la entrada en vigencia progresiva de la Ley N° 20.087, sólo a algunas personas afectadas por multa administrativa, únicamente en razón del territorio, se les exigió el pago previo de la tercera parte de la multa, mientras que a otras no. Por consiguiente, estos jueces sostuvieron que, con la expulsión bajo efectos *erga omnes* del requisito del previo pago, éste ya no se le exigiría más a nadie, y con ello se remediaba la discriminación que la entrada en vigencia progresiva de la Ley N° 20.087 provocó entre los habitantes de la República. Al respecto, *vide* LEWIS (2012), pp. 163-164.

⁷⁰ Ministros Colombo Campbell, Vodanovic Schnake, Navarro Beltrán y Fernández Fredes.

norma de naturaleza *ultima ratio*, por tanto, si ya fue el legislador quien se encargó de derogar el *solve et repete* del Código del Trabajo, luego, no le correspondía al Tribunal Constitucional pronunciarse sobre la materia bajo efectos universales o *erga omnes* (considerando 5º en relación a los considerandos 6º, 8º y 9º). Lo anterior, más aún cuando las personas eventualmente afectadas por el requisito del previo pago tenían aún a salvo la acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad en contra del mismo mecanismo (considerando 9º de estos votos). En síntesis, argumentaron, resultaba menos gravoso para el ordenamiento jurídico chileno soportar la subsistencia de esta regla, que declarar su expulsión bajo efectos *erga omnes* (considerando 9º de estos votos)⁷¹.

7. El Tribunal Constitucional de Chile y el segundo supuesto de la primera modalidad

El Tribunal Constitucional ha sostenido, en una sola ocasión, del año 2009⁷², que la exigencia de pagar el total de la multa administrativa afecta y limita severamente el derecho a la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos, y la garantía que prohíbe al legislador imponer límites que hagan imposible el ejercicio del derecho en su esencia (artículo 19, N° 3, y artículo 19, N° 26, de la Constitución, respectivamente). El Tribunal Constitucional declaró lo anterior a través de un procedimiento de oficio de inconstitucionalidad, de modo que se declaró, con efectos *erga omnes*, que la exigencia contenida en el artículo 171 del Código Sanitario, de pagar el total de la multa como requisito previo para su impugnación en los tribunales de justicia, es inconstitucional. En otras palabras, el Tribunal Constitucional expulsó del ordenamiento jurídico chileno la exigencia *solve et repete* contenida en el Código Sanitario, por no ajustarse dicho mecanismo con la Constitución.

B. Tercera modalidad

En esta parte de la investigación se analizará únicamente el primer supuesto de la tercera modalidad del *solve et repete*, es decir, la exigencia de previamente consignar una suma de dinero para interponer el recurso de apelación. Por tanto, no se procederá al análisis del segundo supuesto de su tercera modalidad, esto es, la exigencia de previamente consignar una suma de dinero para interponer el recurso de casación y el recurso de queja, pues ello es una exigencia derogada hoy en Chile.

⁷¹ Cfr., LEWIS (2012), pp. 165-166.

⁷² Sentencia Rol N° 1345-09, de 25 de mayo de 2009.

1. Consideraciones personales

a. ¿Existe la regla *solve et repete* para interponer el recurso de apelación? La pregunta que se intenta responder es si la exigencia de consignar aquel monto de dinero que una sentencia de un tribunal ordena consignar, para que sea procedente la interposición del recurso de apelación, constituye un caso de *solve et repete* o no. Se sostiene que, por lo general, dicha exigencia no constituye un caso de *solve et repete*.

En primer lugar, los fundamentos para la aplicación de esta regla son distintos de los fundamentos por los cuales una sentencia de un tribunal puede exigir una previa consignación para interponer un recurso de apelación. En Chile, el mecanismo *solve et repete* se aplica únicamente por la presunción de legalidad de los actos administrativos, amparada en el bien común que debe procurar el Estado (*cfr.*, inciso final del artículo 3º, de la Ley N° 19.880, de 2003; e inciso 4º del artículo 1º de la Constitución, respectivamente). Por consiguiente, a nuestro juicio, para que se pueda verificar la aplicación de la referida regla, se hace indispensable que la decisión que se pretende impugnar en los tribunales sea de naturaleza administrativa. En el caso en estudio, esto es, la previa consignación de lo que una sentencia de un órgano jurisdiccional ordena consignar para admitir a trámite un recurso de apelación, se exige una previa consignación generalmente en virtud de un título ejecutivo que perjudica al recurrente. De este modo, se hace difícil pensar que efectivamente se ha verificado la aplicación de la regla *solve et repete* cuando existe un título ejecutivo que tiene por virtud producir semejante resultado, esto es, ordenar una previa consignación para admitir a trámite un recurso contencioso-administrativo, un recurso de apelación, o cualquier otro recurso judicial. A nuestro juicio, de suceder lo anterior, necesariamente uno de los dos privilegios quedaría privado de sus efectos; o es el título ejecutivo que ordena previamente consignar, o es la regla *solve et repete* que ordena lo mismo. Si ambos privilegios ordenan lo mismo, y los dos se aplicaran, el resultado sería sólo uno: previamente consignar. ¿Cuál sería, por tanto, el motivo para la aplicación de los dos?

En segundo lugar, se sostiene lo anterior, puesto que la regla *solve et repete* es un privilegio procesal establecido en favor del Estado, el cual limita la interposición de un reclamo que pretende impugnar una decisión administrativa, y amparar, en sede judicial, al afectado por dicha decisión en sus derechos y garantías constitucionales. Para que opere la regla *solve et repete*, estimamos, se hace indispensable la presencia del Estado como parte en la controversia jurídica, pues el Estado es quien ha sido legalmente beneficiado con el requisito de la previa consignación.

Entre particulares, creemos, no existe la regla *solve et repete*⁷³. Si el Estado fuera la parte recurrida de un recurso de apelación, y el apelante debiera previamente consignar una suma de dinero señalada en la sentencia de un tribunal para que sea procedente la interposición de su recurso de apelación, a nuestro juicio, no operaría la regla *solve et repete*, sino que otro beneficio, como podría ser, por ejemplo, un título ejecutivo. En caso que el Estado fuera parte de una controversia jurídica, con dos privilegios a su favor, a saber, con *solve et repete* y con un título ejecutivo, necesariamente uno de los quedaría privado de sus efectos. Puesto que ahora ya no se reclamaría en contra de una decisión administrativa, sino que en contra de una decisión judicial, la regla objeto de esta investigación perdería sus efectos, pues, en el fondo, ya no se impugnaría la presunción de legalidad de un acto administrativo que impone una multa (artículo 3º de la Ley N° 18.880, de 2003), sino que, en cambio, se impugnaría la resolución judicial misma, situación respecto de la cual, creemos, la regla *solve et repete* nada tiene que ver.

b. Supuesto en el que se verifica generalmente la aplicación del solve et repete. Se estima que se verifica la aplicación del referido mecanismo cuando, en un supuesto de imposición de multa aplicada por la Administración, o de cualquier otra exigencia pecuniaria a beneficio fiscal, pero que siempre constituye una decisión administrativa que impone la obligación de dar una suma de dinero, el Estado tiene, *a priori*, el privilegio de recibir una previa consignación de dinero para que un particular pueda impugnar dicha decisión ante un órgano jurisdiccional.

c. Supuesto en el que podría verificarse el solve et repete para la interposición del recurso de apelación. Para que pueda verificarse la exigencia del *solve et repete* al interponer un recurso de apelación, se estima, debieran observarse los siguientes supuestos: (1) Una contienda jurídica, iniciada o por iniciar, en que una de las partes sea el Estado, y la otra, una persona natural o jurídica distinta del Estado;

⁷³ Con fecha 4 de abril de 2013, y por medio de la sentencia Rol N° 2161-12, el Tribunal Constitucional resolvió un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad en contra del artículo 16 B de la Ley N° 18.410, que crea la Superintendencia de Electricidad y Combustibles. El recurrente alegó que la referida normativa, por la cual se exige al concesionario responsable de un corte no autorizado de suministro de energía eléctrica compensar a los usuarios afectados de un modo “inmediato”, incluso previo a repetir contra los terceros responsables de dicho corte –en este caso, en contra de las empresas generadoras de energía–, es un caso de *solve et repete*. La Superintendencia de Electricidad y Combustibles sostuvo que, al no existir acto sancionatorio alguno, no se está en presencia de este mecanismo. El Tribunal Constitucional, aunque no de un modo expreso, sostuvo que la normativa impugnada tiene por objeto proteger a los usuarios por el corte eléctrico, de modo que no se está en presencia de un procedimiento sancionatorio de aquellos respecto de los cuales se aplica generalmente la regla *solve et repete*. En otras palabras, dicho tribunal acogió la tesis de la referida Superintendencia (Considerando 20º). Por nuestra parte, estimamos, el argumento según el cual el mecanismo *solve et repete* no opera entre particulares –argumento consignado en el texto central de esta investigación–, podría ser perfectamente alegado en casos similares al comentado.

(2) Que se pretenda impugnar una decisión del Estado de naturaleza administrativa que ordene dar una determinada suma de dinero a beneficio fiscal; (3) Que, previo a la impugnación de dicha decisión administrativa, la contraparte del Estado consigne previamente un monto de dinero a beneficio fiscal; y (4) Que dicha consignación no encuentre su fundamento en un título ejecutivo.

d. El artículo 165, N° 5, del Código Tributario. Según los supuestos antes mencionados, el artículo 165, N° 5, del Código Tributario, así como los casos similares que pudiera presentar la legislación, únicamente en cuanto a la denominación que la ley les ha dado a estos recursos, podrían constituir una exigencia de *solve et repete* en el primer supuesto de su tercera modalidad, es decir, un caso de *solve et repete* para la interposición del recurso de apelación. Cabe señalar, en efecto, que, en este caso, la decisión que se pretende impugnar es de naturaleza administrativa y no de carácter jurisdiccional (la decisión de un Director Regional del Servicio de Impuestos Internos que impone una multa administrativa). Por tanto, quedaría a criterio meramente nominal determinar si el artículo 165, N° 5, del Código Tributario, así como los casos similares que pudiera presentar la legislación, constituyen un caso de *solve et repete* en su tercera modalidad o no. Pues, en lo relativo a su denominación, pero no en lo relativo a los hechos, efectivamente lo es. Por otra parte, en este supuesto del Código Tributario, se cumplirían, además, con todos los requisitos propuestos para que efectivamente se verifique la regla *solve et repete* al interponerse un recurso de apelación; en primer lugar, una de las partes es el Estado y la otra un particular, con lo cual se observa que el referido mecanismo no ha perdido su naturaleza jurídica de privilegio procesal en favor del Estado; en segundo lugar, debe consignarse un determinado monto de dinero para que sea procedente un recurso de apelación en contra de una decisión administrativa; en tercer lugar, la previa consignación no operaría en virtud de un título ejecutivo; y, por último, el previo pago iría a beneficio fiscal.

2. El Tribunal Constitucional y el artículo 8° de la Ley N° 17.322, de 1970⁷⁴ (el cual podría constituir otro de los casos de solve et repete para el recurso de apelación)

El año 2011⁷⁵, el Tribunal Constitucional tuvo la oportunidad de determinar la constitucionalidad, en sede de inaplicabilidad, de la referida norma. La opinión

⁷⁴ Se desconoce jurisprudencia del Tribunal Constitucional relativa al artículo 165, N° 5, del Código Tributario.

⁷⁵ Sentencia Rol N° 1876-10, de 9 de agosto de 2011.

de la mayoría, por la cual luego se desestimó el recurso interpuesto, sostuvo que la referida norma impugnada se ajustaba a la Constitución, por los siguientes argumentos: (1) No infringe el justo y racional procedimiento⁷⁶; (2) La naturaleza de la obligación objeto del litigio –cotizaciones en materia de seguridad social– exige establecer diferencias en el régimen de su cobro⁷⁷; y (3) La norma impugnada no constituye un caso de *solve et repete*⁷⁸. Por su parte, el voto minoritario de la ministra Peña Torres estuvo por acoger el referido recurso por los siguientes argumentos: (1) No es cierto que el requisito *solve et repete* se verifique única y exclusivamente en sede administrativa (considerando 8º de su voto); (2) Acorde con el principio de supremacía constitucional, el fin de asegurar el pago de las cotizaciones previsionales no puede importar una restricción al derecho de acceso a la justicia (Considerando 13º de su voto); y (3) El hecho que exista un título ejecutivo en contra, no priva a la persona de su derecho a obtener un recurso sobre el fondo del asunto a través del recurso de apelación (Considerando 11º de su voto).

⁷⁶ El Tribunal Constitucional advirtió que, no obstante que la Constitución asegura un debido proceso con revisión de sentencias, ello no implica el derecho a la doble instancia: “el derecho al recurso no es equivalente al recurso de apelación” (considerando 24º). Por otra parte, dicho tribunal argumentó que, según el inciso 5º, del artículo 19, N° 3, de la Constitución, corresponde al legislador determinar “la estructura y forma de los medios por los cuales se hace efectiva la revisión de sentencias”; es decir, que es de competencia exclusiva del legislador la determinación del derecho a recurrir (considerando 26º). En consecuencia, sostuvo dicho tribunal, el legislador es quien estimará procedente conceder un recurso en materia de seguridad social, materia en la cual las cotizaciones previsionales son de propiedad del trabajador (considerando 13º). En síntesis, el Tribunal Constitucional argumentó que si bien la Constitución garantiza un derecho a la revisión, este derecho debe ejercerse en la forma y condiciones establecidas por el legislador, quien, en este caso particular, juzgó conveniente limitarlo a una previa consignación, pues la normativa de seguridad social es de orden público y también de orden constitucional (cfr., artículo 19, N° 18, de la Constitución).

⁷⁷ En este sentido, el Tribunal Constitucional sostuvo que efectivamente pueden establecerse diferencias en el régimen de cobro de las cotizaciones previsionales, pues, en este caso, la obligación ya cuenta con un título ejecutivo que así lo permite (Considerando 35º). Además, según el Tribunal Constitucional, debe recordarse que ese título da cuenta de obligaciones dinerarias que pertenecen al trabajador, por tanto, son obligaciones dinerarias que están garantizadas por el artículo 19, N° 24, de la Constitución (Considerando 36º). Por último, el tribunal agregó que el objetivo de la norma, cual es evitar el pago de las cotizaciones previsionales de propiedad del trabajador, permite efectuar diferencias relativas a la interposición del recurso de apelación (considerando 33º).

⁷⁸ En este caso, el Tribunal Constitucional sostuvo lo siguiente: “no se niega el acceso al aludido derecho de tutela judicial, por cuanto el marco en que se impone la sanción es la sentencia dictada por un órgano jurisdiccional, de manera que no se está ante la exigencia de una consignación previa para reclamar ante el juez, sino que para recurrir a una instancia jurisdiccional, posibilidad que se restringe mediante una consignación a efectos de proteger el derecho a la seguridad social y que, tal como fuera anotado, no supone por lo mismo una discriminación arbitraria [...]”. En síntesis, “no nos encontramos ante la denominada figura del ‘solve et repete’, inserta en el Derecho Administrativo Sancionador [...]” (Considerando 40º).

a. *Análisis del artículo 8º de la Ley N° 17.322, de 1970, a la luz del anterior pronunciamiento.* A nuestro juicio, en este caso particular, la exigencia de una previa consignación para interponer el recurso de apelación opera únicamente en virtud de un título ejecutivo que otorga semejante beneficio a una de las partes. Entre particulares, como se ha visto, no es posible verificar la aplicación del mecanismo *solve et repete*. De este modo, se concuerda con el Tribunal Constitucional, que, en este caso, no se está en presencia de la figura *solve et repete*; sin embargo, también se comparte con la ministra Marisol Peña Torres, en que no es del todo efectivo que este mecanismo se verifique única y exclusivamente en el derecho administrativo sancionador, pues, al menos en el derecho comparado, todavía es posible apreciar la existencia de esta regla en el derecho tributario y fiscal.

I. CONCLUSIONES

Podrían discutirse tres modalidades de la regla *solve et repete* en el derecho chileno: (1) Una exigencia impuesta para impugnar una multa administrativa (sea al pago previo de una parte de la multa o de su entero); (2) Un requisito que ordena consignar previamente una suma de dinero para reclamar judicialmente en contra de un impuesto o de otra exigencia pecuniaria a beneficio fiscal que no sea una multa administrativa; y (3) Una regla que ordena consignar aquel monto de dinero señalado por una sentencia de un tribunal para interponer un recurso judicial.

Se concluye que, tanto la primera como la segunda modalidad de esta regla, son inconstitucionales, puesto que vulneran el derecho a la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos, la garantía de respeto al contenido esencial del mismo derecho, y, en el caso de la primera modalidad, el derecho a la presunción de inocencia (artículo 19, N° 3; N° 26, y N° 3, inciso 6º, de la Constitución, respectivamente). De este modo, en armonía con Eduardo Soto Kloss, también se concluye que, la regla *solve et repete*, tanto en su primera como en su segunda modalidad, es igualmente contraria a los tratados internacionales que Chile ha suscrito en materia de protección internacional de los derechos humanos.

La primera modalidad de esta regla ha sido fuertemente cuestionada por la doctrina y por el propio Tribunal Constitucional de Chile, el cual incluso ha sostenido que esta exigencia es en sí misma inconstitucional. En cuanto a la segunda modalidad, ella no tiene aplicación práctica hoy en Chile; sin embargo, aún es posible constatar dicha modalidad en otros ordenamientos jurídicos, como los casos a que se ha hecho referencia en esta investigación. En cuanto a la tercera modalidad, particularmente en lo relativo a la interposición de los recursos de

casación y de queja, ella tampoco tiene aplicación práctica hoy en Chile, pues dicha exigencia fue derogada en 1995. No obstante lo anterior, aún podría discutirse la existencia de una tercera modalidad, en todos aquellos casos en que una sentencia judicial ordena consignar un determinado monto de dinero para que sea procedente admitir a trámite un recurso de apelación. Sin embargo, a nuestro juicio, este supuesto no constituye un caso de *solve et repete*, salvo ciertos casos excepcionales en que el legislador ha denominado al recurso que inicia el procedimiento contencioso-administrativo como “recurso de apelación”, cual es, por ejemplo, el caso del artículo 165, N° 5, del Código Tributario. Por ello se concluye que, en general, tampoco es posible hablar de una tercera modalidad de previo pago hoy en Chile.

II. BIBLIOGRAFÍA

A. Doctrina

- ALDUNATE LIZANA, Eduardo (2005): “La evolución de la justicia administrativa”, en: FERRADA BÓRQUEZ, Juan Carlos (edit.), *La Justicia Administrativa* (Santiago de Chile, LexisNexis), pp. 1-18.
- ARANEDA DÖRR, Hugo (1963): “Las garantías del contribuyente frente al Estado”, *Revista de Derecho Económico* 3, pp. 107-132.
- ARNOLD, Rainer, MARTÍNEZ ESTAY, José Ignacio, ZÚÑIGA URBINA, Francisco (2012): “El principio de proporcionalidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, *Estudios Constitucionales* 10 (1), pp. 65-116.
- ARÓSTICA MALDONADO, Iván (1989): “Impugnabilidad de los actos administrativos”, *Revista Chilena de Derecho* XVI, pp. 455-464.
- BILLARDI, Cristián J. (2006): *Solve et repete: crítica a su vigencia jurídica en el sistema jurídico argentino* (Buenos Aires, Ad-Hoc, primera edición), p. 391.
- BOCKSANG HOLA, Gabriel (2006): *El procedimiento administrativo chileno. Estudio analítico y sistemático de coherencia* (Santiago de Chile, LexisNexis), p. 234.
- BORDALÍ SALAMANCA, Andrés (2000): “El derecho fundamental de acción: un intento de configuración en el orden constitucional chileno”, *Revista de Derecho y Jurisprudencia* XCVII (3), pp. 81-105.
- BREWER-CARÍAS, Allan (2003): *Principios del Procedimiento Administrativo en Latinoamérica* (Colombia, Legis), p. 344.
- CARRASCO QUIROGA, Edesio (2009): “Acceso a la justicia, igualdad ante la ley y el término del *solve et repete*: un valioso cambio en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, en: FERNANDOIS VÖHRINGER, Arturo (edit.), *Sentencias Desta-*

- cad*as 2008. *Una mirada desde la perspectiva de las políticas públicas* (Santiago de Chile, Libertad y Desarrollo), pp. 215-237.
- CHIOVENDA, Giuseppe (1923): *Principii di Diritto Processuale Civile. Le azioni. Il proceso di cognizione* (Nápoles, Casa Tipográfica), p. 1328.
- CLAVERO ARÉVALO, Manuel Francisco (1963): “El problema del previo pago en la reciente jurisprudencia”, *Revista de Administración Pública* 41, pp. 169-173.
- COVARRUBIAS CUEVAS, Ignacio (2011): “El bien común, el interés público o los fines constitucionalmente legítimos como justificaciones del regulador para limitar los derechos fundamentales”, en: ARANCIBIA MATTAR, Jaime, MARTÍNEZ ESTAY, José Ignacio y ROMERO SEGUEL, Alejandro (eds.), *Litigación Pública* (Santiago de Chile, AbeledoPerrot-LegalPublishing), pp. 397-433.
- DE MENDIZÁBAL ALLENDE, Rafael (1964): “Significado actual del principio ‘*solve et repete*’”, *Revista de Administración Pública* 43, pp. 107-160.
- DÍAZ DE VALDÉS, José Manuel (2010): “Anomalías Constitucionales de las Superintendencias: Un diagnóstico”, *Estudios Constitucionales* 1, pp. 249-281.
- DROMI, José R. (1973): *Acto Administrativo. Ejecución, suspensión y recursos* (Buenos Aires, Ediciones Macchi), p. 203.
- ESCUSOL BARRA, Eladio y RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ, Jorge (1995): *Derecho Procesal Administrativo. Procedimiento Administrativo y Proceso ante los Tribunales Contencioso-Administrativos* (Madrid, Tecnos), p. 570.
- EVANS ESPÍNEIRA, Eugenio (2006): “La sanción administrativa y la regulación de las actividades económicas”, *Revista de Derecho Administrativo Económico* 17, pp. 159-173.
- FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, Miguel Ángel (2007): “Notas sobre el derecho constitucional a defensa jurídica” en: ROMERO SEGUEL, Alejandro (edit.), *Estudios en homenaje a Raúl Tavolari Oliveros* (Santiago de Chile, LexisNexis), pp. 497-507.
- FERRADA BÓRQUEZ, Juan Carlos (2007): “Las potestades y privilegios de la Administración Pública en el régimen administrativo chileno”, *Revista de Derecho* XX (2), pp. 69-94.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón (2006): *Curso de Derecho Administrativo* (Lima-Bogotá, Palestra-Temis), tomo II, 808 pp.
- GARRIDO FALLA, Fernando (1994): *Tratado de Derecho Administrativo*, (Madrid, Tecnos, décimo segunda edición), tomo I, p. 533.
- GELSI BIDART, Adolfo (1996): “¿Acceso a la justicia o al poder judicial?” en: MORELLO, Augusto M., (edit.), *La legitimación. Homenaje al profesor doctor Lino Enrique Palacio* (Buenos Aires, Abeledo Perrot), pp. 525-532.

- GIULIANI FONROUGE, Carlos M. (1977): *Derecho Financiero* (Buenos Aires, Depalma, tercera edición), tomo II, p. 497.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús (1989): *El derecho a la tutela jurisdiccional* (Madrid, Civitas, segunda edición), p. 284.
- GORDILLO, Agustín (2009): *Tratado de Derecho Administrativo* (Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, novena edición), tomo II, p. 858.
- LEWIS, Sebastián (2012): “El *solve et repete* y el Tribunal Constitucional de Chile”, *Ius Publicum* 28, pp. 151-168.
- LEWIS RIPOLL, Sebastián (2011): “El *solve et repete*. Estudio de una regla que debe ser derogada”, en: ARANCIBIA MATTAR, Jaime, MARTÍNEZ ESTAY, José Ignacio y ROMERO SEGUEL, Alejandro (eds.), *Litigación Pública* (Santiago de Chile, AbeledoPerrot-LegalPublishing), pp. 467-502.
- MARTÍN OVIEDO, José María (1969): “La decadencia de la regla “*solve et repete*” y la doctrina del Consejo de Estado”, *Revista de Administración Pública* 58, pp. 149-167.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo (1976): “Multas administrativas”, *Revista de Administración Pública* 79, pp. 9-66.
- MASONE PARODI, Pedro (2009): *Tribunales y procedimientos tributarios* (Santiago de Chile, LegalPublishing), p. 247.
- NAVARRO BELTRÁN, Enrique (2011): “El Debido Proceso en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, en: ARANCIBIA MATTAR, Jaime, MARTÍNEZ ESTAY, José Ignacio y ROMERO SEGUEL, Alejandro (eds.), *Litigación Pública* (Santiago de Chile, AbeledoPerrot-LegalPublishing), pp. 11-36.
- NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto (2009): “El derecho de acceso a la jurisdicción y al debido proceso en el bloque constitucional de derechos en Chile”, en: NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto (edit.), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho* (Santiago de Chile, Librotecnia), pp. 229-320.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (1974): “Un paso adelante en la extinción del “*solve et repete*””, *Revista Española de Derecho Administrativo* 2, pp. 311-318.
- SILVA CIMMA, Enrique (1995): *Derecho Administrativo chileno y comparado. Actos, contratos y bienes* (Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile), p. 336.
- SILVA IRARRÁZABAL, Luis Alejandro (2011): “La consulta en el juicio de hacienda y la garantía constitucional de la igualdad”, en: ARANCIBIA MATTAR, Jaime, MARTÍNEZ ESTAY, José Ignacio y ROMERO SEGUEL, Alejandro (eds.), *Litigación Pública* (Santiago de Chile, AbeledoPerrot-LegalPublishing), pp. 503-514.

- SOSA WAGNER, Francisco (1978): “El eterno retorno del “solve et repete””, *Revista Española de Derecho Administrativo* 16, pp. 86-88.
- SOTO KLOSS, Eduardo (2001): “*Solve et repete*. Notas sobre un resabio absolutista en el Estado constitucional de Derecho”, *Ius Publicum* 6, pp. 79-100.
- _____ (2011): “El Tribunal Constitucional y la lucha contra los resabios absolutistas”, *Ius Publicum* 27, pp. 251-254.
- TAVOLARI O., Raúl (1999): “Comentario a sentencia del Tribunal Constitucional Rol N° 287, de 27 de mayo de 1999”, *Revista de Derecho y Jurisprudencia* XCVI (1), p. 159.
- VARELA FLECKENSTEIN, Andrés (2009): “No más “solve et repete” en procedimiento de reclamación contra resoluciones”, *Estudios Laborales* 4, pp. 142-165.
- VÁZQUEZ DE PRADA, Valentín (1974): “La interpretación jurisprudencial del “solve et repete” y la Ley N° 10/1973, de 17 de marzo, de revisión de la reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa”, *Revista de Administración Pública* 75, pp. 175-229.
- VILLEGAS, Héctor (1994): *Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario* (Buenos Aires, Depalma, quinta edición), p. 857.

B. Sentencias del Tribunal Constitucional de Chile, Roles N°s

- 185-94, sentencia de 28 de enero de 1994, en página electrónica del Tribunal Constitucional: <http://www.tribunalconstitucional.cl/wp/ver.php?id=431>
- 248-96, de 22 de octubre de 1996, en página electrónica del Tribunal Constitucional: <http://www.tribunalconstitucional.cl/wp/ver.php?id=370>
- 320-01, de 16 de febrero de 2001, en página electrónica del Tribunal Constitucional: <http://www.tribunalconstitucional.cl/wp/ver.php?id=299>
- 536-06, de 30 de agosto de 2006, en página electrónica del Tribunal Constitucional: <http://www.tribunalconstitucional.cl/wp/ver.php?id=130>
- 546-06, de 17 de noviembre de 2006, en página electrónica del Tribunal Constitucional: <http://www.tribunalconstitucional.cl/wp/ver.php?id=127>
- 792-07, de 3 de enero de 2008, en página electrónica del Tribunal Constitucional: <http://www.tribunalconstitucional.cl/wp/ver.php?id=728>
- 946-07, de 1 de julio de 2008, en página electrónica del Tribunal Constitucional: <http://www.tribunalconstitucional.cl/wp/ver.php?id=968>
- 968-07, de 10 de julio de 2008, en página electrónica del Tribunal Constitucional: <http://www.tribunalconstitucional.cl/wp/ver.php?id=970>

- 1046-08, de 22 de julio de 2008, en página electrónica del Tribunal Constitucional: <http://www.tribunalconstitucional.cl/wp/ver.php?id=971>
- 1061-08, de 28 de agosto de 2008, en página electrónica del Tribunal Constitucional: <http://www.tribunalconstitucional.cl/wp/ver.php?id=1001>
- 1253-08, de 27 de enero de 2009, en página electrónica del Tribunal Constitucional: <http://www.tribunalconstitucional.cl/wp/ver.php?id=1094>
- 1262-08, de 2 de abril de 2009, en página electrónica del Tribunal Constitucional: <http://www.tribunalconstitucional.cl/wp/ver.php?id=1118>
- 1279-08, de 2 de abril de 2009, en página electrónica del Tribunal Constitucional: <http://www.tribunalconstitucional.cl/wp/ver.php?id=1117>
- 1173-09, de 16 de abril de 2009, en página electrónica del Tribunal Constitucional: <http://www.tribunalconstitucional.cl/wp/ver.php?id=1124>
- 1345-09, de 25 de mayo de 2009, en página electrónica del Tribunal Constitucional: <http://www.tribunalconstitucional.cl/wp/ver.php?id=1146>
- 1332-09, de 21 de julio de 2009, en página electrónica del Tribunal Constitucional: <http://www.tribunalconstitucional.cl/wp/ver.php?id=1190>
- 1356-09, de 27 de agosto de 2009, en página electrónica del Tribunal Constitucional: <http://www.tribunalconstitucional.cl/wp/ver.php?id=1217>
- 1391-09, de 27 de octubre de 2009, en página electrónica del Tribunal Constitucional: <http://www.tribunalconstitucional.cl/wp/ver.php?id=1245>
- 1418-09, de 27 de octubre de 2009, en página electrónica del Tribunal Constitucional: <http://www.tribunalconstitucional.cl/wp/ver.php?id=1244>
- 1470-09, de 27 de octubre de 2009, en página electrónica del Tribunal Constitucional: <http://www.tribunalconstitucional.cl/wp/ver.php?id=1247>
- 1382-09, de 28 de octubre de 2009, en página electrónica del Tribunal Constitucional: <http://www.tribunalconstitucional.cl/wp/ver.php?id=1246>
- 1580-09, de 27 de enero de 2011, en página electrónica del Tribunal Constitucional: <http://www.tribunalconstitucional.cl/wp/ver.php?id=1759>
- 1865-10, de 14 de julio de 2011, en página electrónica del Tribunal Constitucional: <http://www.tribunalconstitucional.cl/wp/ver.php?id=2013>
- 1876-10, de 9 de agosto de 2011, en página electrónica del Tribunal Constitucional: <http://www.tribunalconstitucional.cl/wp/ver.php?id=2101>
- 2036-11, de 18 de octubre de 2011, en página electrónica del Tribunal Constitucional: <http://www.tribunalconstitucional.cl/wp/ver.php?id=2195>
- 2161-12, de 4 de abril de 2013, en página electrónica del Tribunal Constitucional: <http://www.tribunalconstitucional.cl/wp/ver.php?id=2760>

C. Sentencias de tribunales extranjeros

- Colombia: *Sentencia C-318/98* (1998): Tribunal Constitucional de Colombia, 30 de junio de 1998.
- España: *STC N° 16.059* (1987): Tribunal Supremo de España, 19 de noviembre de 1987.
- España: *STS N° 7.359* (1987): Tribunal Supremo de España, 19 de noviembre de 1987.
- España: *STS N° 5.202* (1989): Tribunal Supremo de España, 9 de octubre de 1989.
- España: *STC N° 3.634* (1989): Tribunal Supremo de España, 9 de octubre de 1989.
- España: *STC N° 7.504* (1989): Tribunal Supremo de España, 19 de diciembre de 1989.
- España: *STC N° 8.920* (1989): Tribunal Supremo de España, 19 de diciembre de 1989.
- España: *STC N° 14.187* (1989): Tribunal Supremo de España, 19 de diciembre de 1989.
- España: *STS N° 5.230* (1991): Tribunal Supremo de España, 9 de octubre de 1991.
- España: *STS N° 11.595* (1991): Tribunal Supremo de España, 9 de octubre de 1991.
- España: *STC N° 2.591* (1999): Tribunal Supremo de España, 19 de abril de 1999.
- España: *STC N° 6.743* (2000): Tribunal Supremo de España, 25 de septiembre de 2000.
- España: *STC N° 2.938* (2004): Tribunal Supremo de España, 3 de mayo de 2004.
- España: *STC N° 4.963* (2006): Tribunal Supremo de España, 14 de junio de 2006.
- España: *STS N° 4.126* (2012): Tribunal Supremo de España, 4 de junio de 2012.
- Italia: *Sentencia N° 21* (1961): Corte Constitucional de Italia, 31 de marzo de 1961.
- Perú: *Sentencia EXP. N° 3548-2003-AA/TC* (2004): Tribunal Constitucional de Perú, 3 de mayo de 2004.
- República Dominicana: *Dirección General de Impuestos Internos con Ansa Industrial, C. por A.* (2000): Suprema Corte de Justicia de la República Dominicana, 19 de julio de 2000.
- Uruguay: *María Blanca Rogè de Mántaras y Otros c. Estado* (1961): Corte Suprema de la República Oriental de Uruguay, 14 de abril de 1961, sentencia N° 5.681.
- Venezuela: *Scholl Venezolana C.A* (1990): Corte Suprema de Venezuela, 14 de octubre de 1990.

D. Legislación chilena

- Ley N° 3.390, *Que modifica la Ley de organización de los tribunales y reforma diversos artículos del Código de Procedimiento Civil*, de 15 de julio de 1918.
- Ley N° 3.538, *Código Sanitario de Chile*, de 22 de junio de 1918.
- D.L. N° 176, *Sobre policía sanitaria animal y sus reglamentos*, de 3 de enero de 1925.
- Ley N° 7.600, *Que sustituye el texto de la Ley N° 5.950, que creó la Caja de la Habitación Popular*, de 28 de octubre de 1943.
- Ley N° 17.322, *Que establece normas para la cobranza judicial de cotizaciones, aportes y multas de las instituciones de seguridad social*, de 19 de agosto de 1970.
- Ley N° 17.374, *Que fija el nuevo texto refundido, coordinado y actualizado del D.F.L. N° 313 de 1960, que aprueba el texto orgánico de la Dirección de Estadísticas y Censos*, de 10 de octubre de 1970.
- D.L. N° 1.078, *Que fija normas sobre autoridad monetaria*, de 29 de junio de 1975.
- D.L. N° 1.094, *Que establece normas sobre extranjeros en Chile*, de 19 de julio de 1975.
- D.L. N° 2.222, *Que sustituye la Ley de Navegación*, de 31 de mayo de 1978.
- D.L. N° 3.538, *Que crea la Superintendencia de Valores y Seguros*, de 23 de diciembre de 1980.
- Ley N° 18.302, *Ley de Seguridad Nuclear*, de 2 de mayo de 1984.
- Decreto N° 597 del Ministerio del Interior, *Que aprueba nuevo reglamento de extranjería*, de 24 de noviembre de 1984.
- Ley N° 18.410, *Que crea la Superintendencia de Electricidad y Combustibles*, de 22 de mayo de 1985.
- Ley N° 18.455, *Que fija normas sobre producción, elaboración y comercialización de alcoholes etílicos, bebidas alcohólicas y vinagres, y deroga libro I de la Ley N° 17.105*, de 11 de noviembre de 1985.
- Ley N° 18.755, *Que establece normas sobre el Servicio Agrícola y Ganadero, y deroga la Ley N° 16.640 y otras disposiciones*, de 7 de enero de 1989.
- Ley N° 18.833, *Que establece un nuevo estatuto general para las Cajas de Compensación de Asignación Familiar (C.C.A.F.) sustitutivo del actual contenido en el D.F.L. N° 42 de 1978, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social*, de 26 de septiembre de 1989.
- Ley N° 18.840, *Ley Orgánica Constitucional del Banco Central*, de 10 de octubre de 1989.
- Decreto N° 430, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, *Que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.892 de 1989 y sus modificaciones, Ley General de Pesca y Agricultura*, de 21 de enero de 1992.

- Ley N° 19.300, *Ley de Bases del Medio Ambiente*, de 9 de marzo de 1994.
- D.F.L. N° 3 del Ministerio de Hacienda, *Que fija el texto refundido, sistematizado y concordado de la Ley General de Bancos y de otros cuerpos legales que se indican*, de 19 de diciembre de 1997.
- D.F.L. N° 850, *Que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 15.840, de 1964 y del D.F.L. N° 206 de 1960*, de 25 de febrero de 1998.
- Decreto N° 95, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, *Que modifica reglamento del sistema de evaluación de impacto ambiental*, de 7 de diciembre de 2002.
- Ley N° 19.911, *Que crea el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia*, de 14 de noviembre de 2003.
- D.F.L. N° 30, del Ministerio de Hacienda, *Que aprueba el texto refundido, coordinado y sistematizado del D.F.L. N° 213 de 1953, del Ministerio de Hacienda, sobre ordenanza de aduanas*, de 4 de junio de 2005.
- Ley N° 20.087, *Que sustituye el procedimiento laboral contemplado en el libro V del Código del Trabajo*, de 3 de enero de 2006.
- D.F.L. N° 1, *Que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del D.L. N° 2.763 de 1979 y de las Leyes N°s 18.933 y 18.469*, de 24 de abril de 2006.

E. Tratados Internacionales suscritos por Chile

- Resolución de la Asamblea General 217 A (iii), *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, adoptada y proclamada el 10 de diciembre de 1948.
- Decreto N° 778, del Ministerio de Relaciones Exteriores, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, de 16 de diciembre de 1966, publicado en Chile el 29 de abril de 1989.
- Decreto N° 873, del Ministerio de Relaciones Exteriores, *Convención Interamericana de Derechos Humanos*, de 22 de noviembre de 1969, publicada en Chile el 5 de enero de 1991.

F. Legislación extranjera

- Argentina: Ley N° 20.680, *Ley de Abastecimiento*, de 25 de junio de 1974.
- Argentina: Ley N° 21.740, *Ley de Carnes*, de 27 de enero de 1978.
- Argentina: Ley N° 21.864, *Ley de actualización de prestaciones y créditos de la Seguridad Social*, de 4 de septiembre de 1978.

- Argentina: Ley N° 21.844, *Ley de Régimen de Sanciones a aplicar a infracciones de prestatarios de Servicios Públicos de Transporte Automotor*, de 9 de agosto de 1978.
- Argentina: Ley N° 24.241, *Que establece el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones*, de 18 de octubre de 1993.
- Argentina: Ley N° 24.463, *Ley de Reforma al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. Reforma a la Legislación Previsional. Movilidad de las prestaciones. Mejora de los haberes mínimos. Haberes máximos. Orden público. Derogación. Reforma al Procedimiento Judicial de la Seguridad Social. Otras Disposiciones*, de 30 de marzo de 1995.
- Argentina: Ley N° 12.008, *Código de Procedimiento de lo Contencioso Administrativo de la Provincia de Buenos Aires*, de 3 de noviembre de 1997.
- Argentina: Ley N° 24.922, *Ley de Régimen Federal de Pesca*, de 12 de enero de 1998.
- Argentina: Ley N° VI-0490-2005, *Código Tributario de la Provincia de San Luis*.
- Bolivia: Ley N° 212, *Ley de transición para el Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental, Consejo de la Magistratura y Tribunal Constitucional Plurinacional*, de 23 de diciembre de 2011.
- Bolivia: Ley N° 1.340, *Código Tributario*, de 28 de Mayo de 1992.
- Ecuador: Codificación N° 2005-09, *Código Orgánico Tributario*.
- Nicaragua: Ley N° 562, *Código Tributario*, de 23 de noviembre de 2005.
- Paraguay: Ley N° 1.462/1935, *Que establece el Procedimiento Contencioso Administrativo*, de 18 de julio de 1935.
- Paraguay: Decreto Ley N° 8.723, *Que amplía la Ley N° 1.462 sobre lo Contencioso Administrativo*, de 8 de septiembre de 1941.
- Perú: Decreto Supremo N° 135-99-EF, *Código Tributario*, de 19 de agosto de 1999.