

**Voces:** PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO - PRINCIPIO DE ACCESO A LA JUSTICIA - SOLVE ET REPETE - TRATADOS INTERNACIONALES - INCONSTITUCIONALIDAD - RECURSO DE APELACIÓN - MULTAS ADMINISTRATIVAS

**Título:** Ley Bases y acceso irrestricto a la justicia para recurrir sanciones administrativas pecuniarias

**Autor:** Salthú, J. Gustavo

**Fecha:** 28-oct-2024

**Cita:** MJ-DOC-18019-AR | MJD18019

**Producto:** MJ

**Sumario:** *I. El previo pago de la sanción pecuniaria. II. Reforma constitucional de 1994. III. Doctrina de la Corte Federal. IV. El cambio del paradigma legal. V. Impacto de la nueva normativa en el sistema recursivo judicial de las sanciones pecuniarias. VI. Conclusión.*

---

Por J. Gustavo Salthú (\*)

## I. EL PREVIO PAGO DE LA SANCIÓN PECUNIARIA

El fondo del problema se presenta como consecuencia de que la legislación administrativa especial, ya sea de alcance federal o local, se encuentra minada de imposiciones de previo pago de la sanción pecuniaria como condición de administrativas de la apelación, para que los jueces puedan conocer y resolver el recurso interpuesto por el sancionado.

De tal forma, en la práctica inconstitucionalmente se obstaculizaba el derecho de acceso a la justicia, invirtiendo irrazonablemente el principio de cumplimiento de la pena, imponiendo su ejecución antes que exista una decisión firme. A su vez, la doctrina señalaba que el instituto del «solve et repete» no constituye una exigencia necesaria para asegurar la normal percepción de la renta pública y el regular funcionamiento de la administración (1).

Tratándose de un instituto desconocido en las principales legislaciones tributarias (2).

De ahí, que tratándose de una sanción no existe una relación necesaria entre los principios de legitimidad y ejecutoriedad del acto administrativo, como requisito de su recurribilidad judicial.

## II. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994

A partir de la reforma de la Constitución Nacional de 1994, los tratados enumerados en el denominado «Bloque de constitucionalidad» (3) poseen jerarquía constitucional, produciendo un cambio estructural en la subordinación jurídica establecida por el art. 31 de nuestra Carta Fundamental (4).

Consecuentemente, actualmente en nuestro país, la eventualidad de que una persona se encuentre compelida a pagar una multa antes de exista una sentencia judicial firme contradice -entre otras- la normativa sobre derecho humanos establecida por el art. 75 inc. 22, segunda parte de la CN, no supera el «test de constitucionalidad» por trasgredir abiertamente principios consagrados por: la Declaración Americana de Derechos Humanos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Específicamente, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (5) en su art.XVIII, establece que «Toda persona puede concurrir a los tribunales para hacer valer sus derechos. Asimismo debe disponer de un procedimiento sencillo y breve por el cual la justicia lo ampare contra actos de la autoridad que violen el perjuicio suyo, alguno de los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente.- Coincidentemente, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (6), dispone en su art. 8 que «Toda persona tiene derechos a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que liberen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o por la ley». Estableciendo en su art. 10 que «Toda persona tiene derechos, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal».- La Convención Americana sobre Derechos Humanos (7), dispone en su art. 8.1 como garantía judicial que «Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad a la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus

derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter».

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (8), en su art. 14.1 determina que «Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil».

Esta normativa, fue generando hacia el acceso efectivo a la justicia, que finalmente plasmó la reforma constitucional de 1994.

### III. DOCTRINA DE LA CORTE FEDERAL

La Corte Suprema de Justicia de la Nación al pronunciarse sobre el principio en análisis, hizo aplicación de su doctrina manteniendo la vigencia del pago previo salvo supuestos en que se acreditaba la imposibilidad material de cumplimiento o cuando se demostraba el perjuicio irreparable que le ocasionaba a la persona obligada al pago, afectando de tal manera el derecho de defensa en juicio.

Así respecto de actos administrativos que imponían sanciones económicas, confirmando la sentencia de Cámara que había rechazado la petición de inconstitucionalidad del previo pago de la multa que establecía el art. 15 de la ley 18.820, como requisito de procedencia de su apelación, resolvió -entre otros precedentes- que «No resultan contrarias al art. 18 de la Constitución Nacional las diferentes leyes que supeditan la admisibilidad del recurso -contra resoluciones que imponen multas- a que previamente se pague el importe, sino se ha alegado y probado que la sanción reviste desproporcionada magnitud en relación con la concreta capacidad económica del recurrente» (9).

Bajo estos parámetros, admitió la Corte Federal el desplazamiento del «solve et repete» cuando se acredite que la imposición del depósito fuese desproporcionada con relación a la concreta capacidad económica del apelante, tornando por ello, ilusorio su derecho de defensa (10).

En definitiva, el Máximo Tribunal, conforma su doctrina resolviendo que «si bien es cierto que se ha admitido reiteradamente que la exigencia de depósitos previstos como requisito de viabilidad de los recursos de apelación, no es contraria a los derechos de igualdad de defensa en juicio (Fallos: 155:96; 261:101; 278:188; 307:1753), también lo es que esta Corte ha aceptado la posibilidad de atenuar el rigorismo del principio 'solve et repete' en eventuales supuestos de excepción que involucren situaciones patrimoniales concretas de los obligados, a fin de evitar que ese pago previo se traduzca en un real menoscabo de derechos (Fallos:322:1284, entre otros)» (11). Paralelamente, la jurisprudencia de grado, fue abriendo un camino procesal hacia la declaración de inconstitucionalidad de las normas contenidas en leyes especiales que imponían el previo pago como requisito de admisibilidad de los recursos judiciales interpuestos contra actos administrativos sancionatorios de contenido económico, multas (12).- La Cámara Federal de Apelaciones de la Seguridad Social, ha señalado que «el principio» 'solve et repete' vulnera el principio de razonabilidad de la ley (art. 28 CN), al no existir adecuación entre el medio empleado por la norma y la finalidad que percibe; el someter al previo pago significa introducir una traba al derecho a la jurisdicción y, de tal forma, apartar al quejoso de la garantía de ocurrir ante los jueces designados por la ley, y a la vez esteriliza el criterio de Alto Tribunal relativo a que toda decisión de connotación jurisdiccional administrativa está sujeta a revisión judicial» (13).

### IV. EL CAMBIO DEL PARADIGMA LEGAL

La denominada «Ley Bases» (14), viene a asegurar operativamente el efectivo acceso a la justicia para recurrir sanciones administrativas de naturaleza pecuniaria.

A ese efecto, establece expresamente el derecho del administrado a recurrir incondicionalmente ante los Tribunales, los actos administrativos que le hayan impuesto una sanción pecuniaria.

Con ese objeto incorporó a la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos 19.549, el art. 25 bis que viene a modificar radicalmente el paradigma legal, colocándolo dentro de un marco de constitucionalidad.- El artículo en análisis, determina que «Cuando en virtud de norma expresa la impugnación judicial del acto administrativo deba hacerse por vía de recurso, el plazo para deducirlo será de treinta (30) días hábiles judiciales desde la notificación de la resolución definitiva que agote la instancia administrativa. Quedan derogadas todas las prescripciones normativas especiales que establezcan plazos menores.

En ningún caso el órgano administrativo ante quien se interponga el recurso judicial podrá denegar su procedencia, debiendo limitarse a elevarlo al tribunal competente. Salvo que se hubiese fijado un plazo menor, el plazo para la elevación del expediente será de cinco (5) días. Si no se cumpliera este plazo, el interesado podrá ocurrir directamente ante el tribunal judicial.

En el recurso judicial deberá acompañarse la prueba documental y ofrecerse todas las demás pruebas de que se intentare valer, cuya pertinencia y admisibilidad será evaluada por el tribunal de conformidad con las pautas previstas en el artículo 364 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

Cuando el acto administrativo recurrido hubiere impuesto una sanción pecuniaria su cumplimiento no podrá ser exigido como un requisito de admisibilidad del recurso judicial. Quedan derogadas todas las prescripciones normativas que dispongan lo contrario.».

La norma incorporada a la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, garantiza la defensa en juicio, el debido proceso y la tutela judicial efectiva.

## V. IMPACTO DE LA NUEVA NORMATIVA EN EL SISTEMA RECURSIVO JUDICIAL DE LAS SANCIONES PECUNIARIAS

En definitiva, la incorporación del art. 25 bis a la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos N° 19.549, modifica esencialmente el sistema recursivo judicial de las sanciones pecuniarias impuestas mediante un acto administrativo.

Concretamente en cuanto al pago previo de la multa, establece que:

- 1) «Cuando el acto administrativo recurrido hubiere impuesto una sanción pecuniaria su cumplimiento no podrá ser exigido como un requisito de admisibilidad del recurso judicial».
- 2) «Quedan derogadas todas las prescripciones normativas que dispongan lo contrario».
- 3) «Cuando en virtud de la norma expresa la impugnación judicial del acto administrativo deba hacerse por vía de recurso, en ningún caso el órgano administrativo ante quien se interponga el recurso judicial podrá denegar su procedencia, debiendo limitarse a elevarse el tribunal competente».
- 4) Salvo que se hubiese fijado un plazo menor, el plazo para la elevación del expte. será de cinco (5) días. Sino se cumplieren este plazo, el interesado podrá ocurrir directamente ante el tribunal judicial».

Es decir, que el «solve et repete» ya no aplica como requisito de procedencia de la apelación, en los casos de imposición de sanciones pecuniarias mediante un acto dispuesto por un órgano administrativo nacional, ya que han quedado derogadas todas las prescripciones normativas que disponían lo contrario (15).

A su vez, el recurso judicial verdaderamente conformará una acción de pleno conocimiento ya que el recurrente deberá acompañar la prueba documental y ofrecer toda la demás prueba de que intente valerse, cuya providencia y admisibilidad será evaluada por el Tribunal interviniente, siguiendo las pautas dadas por el art. 364 del CPCyCN. De tal forma, se otorga al administrado el derecho a ser oído y una adecuada garantía de su derecho de defensa en juicio reconocido por el art. 18 de la CN.

En el orden provincial, si bien las provincias podrían adherir o legislar expresamente a la incorporación introducida por la Ley Bases a la Ley 19.549, en cuanto deroga el previo pago de las multas como requisito de admisibilidad de su recurribilidad judicial, de no hacerlo, las leyes especiales locales que así lo establezcan, quedarían sujetas a su declaración de inconstitucionalidad, por transgredir las garantías previstas por los arts. 16, 17, 18, 28, 31 y 75 inc. 22 de la Constitución Nacional.

## VI. CONCLUSIÓN

La norma incorporada se ensambla en el largo camino hacia el acceso efectivo a la justicia garantizado por la Constitución Nacional (16), que a treinta años de su reforma viene a reconocer legalmente el consenso colectivo existente sobre la impostergable necesidad de asegurar procesalmente su libre e irrestricto acceso, a ese fin expresamente deroga la exigencia del previo pago de la deuda generada como consecuencia de una sanción económica administrativa, que alternativamente se imponía como condición legal para conceder su apelación jurisdiccional. De tal forma, con el objeto de expandir su efecto sobre todo el sistema recursivo judicial, que contienen las leyes especiales de aplicación federal, determinó la derogación de todas las prescripciones normativas que dispongan lo contrario.

Finalmente, previendo la resistencia orgánica que la derogación del pago previo de la deuda sancionatoria podría generar, para garantizar su aplicación, expresamente dispuso que cuando la impugnación judicial del acto sancionatorio deba hacerse por vía de recurso «en ningún caso el órgano administrativo podrá denegar su procedencia debiendo limitarse a elevarlo al tribunal competente».

Incorporación normativa que facilita el ingreso a la jurisdicción, haciendo efectiva la garantía de defensa en juicio, que al decir de la Corte Federal «requiere indispensablemente -en cualquier clase de juicio-, que se oiga al acusado, y, además que se le dé alguna oportunidad para producir la prueba de descargo de que quiera valerse» (17), ya que si bien no es discutible que los organismos administrativos ejerzan funciones sancionatorias «la validez de tales procedimientos está supeditada a que las leyes dejen abierta la posibilidad ulterior de revisión judicial, máxime tratándose de aplicación de sanciones penales, por solo así se dejan a salvo las garantías constitucionales» (18).

-----

(1) Rodolfo R. Spisso «DERECHO CONSTITUCIONAL TRIBUTARIO», Ed. Depalma 1993, pág. 395, N° 87.

(2) Carlos M. Giuliani Fonrouge «DERECHO FINANCIERO» actualizado por Susana Camila Navarrine y Rubén Oscar Asorey, Ed. Depalma 1993. T: II, pág. 788/789, N° 386.

(3) Bloque de constitucionalidad. CN art. 75 inc. 22.

(4) Carta Fundamental. Jorge A. Aja Espil «Supremacía Constitucional luego de la reforma de 1994», Ed. Academia Nacional de Derecho y Cs.

Sociales de Buenos Aires, anticipo de «Anales» año XL, segunda época N° 33, pág. 7; Antonio Boggiano «Los Tratados sobre Derechos Humanos con Jerarquía Constitucional», LL diario 13/06/2017.

(5) Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, adoptada por la IX Conferencia Internacional Americana. Bogotá 1948.

PEN Decreto Ley 9983/57, del 23 de agosto de 1957.

(6) Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de la ONU el 10/12/1948.

(7) Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), ratificado por ley 23.054, B.O. 27/03/1984.

(8) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Asamblea General de la ONU el 16/12/1966, ratificado por ley 23.313, B.O. 13/05/1986.

(9) CSJN 04/06/1991 «CENTRO EDITORIAL SRL» DJ 1992-1, pág. 502/504, considerando 2.

(10) CSJN Fallos: 307:1963 «VILAR HERMANOS y CIA SRL» del 10/10/1985; CSJN Fallos: 318:821 «SANATORIO OTAMENDI MIROLI Y SA s/ IMPUGNACION DE ACTAS» del 04/05/1995; CSJN Fallos: 308:381 «MUSSIO HNOS SA» del 25/03/86; CSJN S. 397. XXVI. «SOCIEDAD ANONIMA EXPRESO SUD OESTE SA c/ PROVINCIA DE BUENOS AIRES s/ DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA» del 27/12/1996.

(11) CSJN Fallos: 323:3012 «LOPEZ, Iván Alberto c/ ANSES s/ IMPUGNACION DEUDA» (DNRP), del 10/10/2000.- (12) Cámara Federal de Apelaciones Mar del Plata, en «PESQUERA LEAL SA c/ Secretaría de Agricultura Ganadería Pesca y Alimentación s/ Recurso de Queja» (Expte. Administrativo 800.011.403/97) del 03/04/2003, registro T: XLII F:8338 año 2003, declarando la inconstitucionalidad del art. 17 de la entonces vigente ley de pesca 22.107 que imponía el previo pago de la multa para permitir que la justicia federal se avoque al recurso interpuesto contra la sanción de multa aplicada en sede administrativa; ídem Juzgado Federal Mar del Plata N° 2 Secretaría Laboral N° 5, en «NUEVO VIENTO SRL c/ MTEySS s/ Recurso de Queja» (Expte. -59445/4), del 26/07/2005, dictada por el Dr. Eduardo Pablo Jiménez, declarando la inconstitucionalidad del art. 11 de la L. 18.695 que supedita la concesión del recurso de apelación, al previo pago de la multa impuesta por el Ministerio de Trabajo de la Nación; CNFed.Contencioso administrativo, Sala IV, en «FRIMCA SA -R.Q.U. c/ SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERIA y PESCA DE LA NACION» del 28/12/1998, declarando la inconstitucionalidad del art. 30 de la ley 21.740, que subordina el pago previo de la multa para la admisibilidad del recurso de reconsideración y apelación en subsidio, DJ 1999-3, pág. 469/473.

(13) Cámara Federal Seguridad Social, Sala II, 23/02/2001, El Dial, AC.1B13, citado por Graciela M. Gurdulich en «Recursos de la Seguridad Social: determinación de deuda y su impugnación administrativa», Diario La Ley 23/07/2017, correspondiente al T 2017-C.-

(14) LEY BASES Y PUNTOS DE PARTIDA PARA LA LIBERTAD

DE LOS ARGENTINOS. L. 27.742 (B.O. 08/07/2024), art. 44 que incorpora el art. 25 bis a la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos N° 19.549, con vigencia desde el día siguiente de su publicación.

(15) Tales -entre otras- el art. 59 de la Ley Federal de Pesca 24.922 que determina el previo pago de la sanción de multa a los fines de su apelación judicial; el art. 11 ley 18.695, que reglamenta el procedimiento para la aplicación de sanciones a las normas de ordenamiento y regulación de la prestación de trabajo; art. 15 de la ley 18.820 y 12 de la ley 21.864, regulatoria del régimen de recaudaciones de los fondos de la Seguridad Social, que impone la deserción del recurso si no se deposita el importe de la deuda resultante de la resolución administrativa, comprensivas de la sanción de multas; art.30 de la Ley de Carnes 21.740, que establece que contra las resoluciones que imponen multa, previo al depósito del importe correspondiente, el sancionado podrá interponer recurso de reconsideración y apelación subsidio.

(16) Roberto Omar Berizonce «EL LARGO CAMINO HACIA EL ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA», Revista del Colegio de Abogados de la Provincia de Buenos Aires N° XVII, noviembre 2003, pág. 47.

(17) CSJN Fallos:243:201, del 20/03/1959 «ESCARIZ, Severino, Farias, Remigio, y otros, Laguens, Néstor Carlos, y otros. Morales de Valdez, Julia y otro»; ídem Fallos: 246:357 del 27/05/1960; Fallos:247:419 del 03/08/1960.

(18) CSJN «DUMIT, Carlos J. c/ Instituto Nac. de Vitivinicultura» Fallos: 284:150, del 11/08/1972; CSJN «ELÍAS, Jalife s/ Acción de Amparo». Fallos: 316:3077 del 16/12/1993; CSJN «LAPIDUZ Enrique c/ DIRECCION GENERAL IMPOSITIVA s/ACCION DE AMPARO» Fallos: 321:1043 del 28/04/1998.

(\*) Abogado. Universidad Nacional de Mar del Plata. Especialista en Magistratura Judicial Universidad Nacional de Mar del Plata. Especialista en Derecho Social Universidad Nacional de La Plata.