EFECTOS DE LOS RECURSOS DIRECTOS DIRIGIDOS CONTRA SANCIONES ADMINISTRATIVAS

Juan Antonio Stupenengo

Sumario: 1. Introducción.- 2. El efecto de la impugnación de las multas administrativas en la legislación y en la jurisprudencia. a) Regímenes que asignan efecto suspensivo al recurso dirigido contra multas administrativas. b) Regímenes que establecen el recaudo del solve et repete para la impugnación de multas administrativas c) Regímenes que asignan efecto devolutivo al recurso deducible contra multas administrativas. d) Regímenes que no prevén recurso específico contra las multas administrativas o que, previéndolo, guardan silencio en cuanto a los efectos de su deducción.- 3. Suspensión de los efectos de las sanciones administrativas recurridas mediante recursos directos.- 4. Conclusiones

1. Introducción

La práctica del Derecho Administrativo demuestra que determinados temas se presentan una y otra vez, sin que por ello dejen de ser tan interesantes como complejos. Entre aquellas cuestiones se encuentra la relacionada con el efecto, suspensivo o no, de la interposición de recursos directos dirigidos contra sanciones administrativas. Se trata de un tema de importancia, no sólo para el abogado particular que se apresta a impugnar una sanción administrativa quien debe necesariamente conocerlo si pretende delinear una estrategia procesal eficaz-, sino, también, para el abogado estatal, quien no puede ignorarlo al ejecutar o solicitar la ejecución judicial de las sanciones aplicadas por las autoridades administrativas. Incluso los tribunales deben conocer y manejar esta espinosa cuestión al dar curso a los procesos de apremio o, incluso, al tratar las solicitudes de suspensión cautelar de las sanciones impugnadas.

La doctrina especializada no siempre le ha dedicado al tema que nos ocupa el lugar y la profundidad que se merece. Desde la óptica del Derecho Procesal Administrativo la inexistencia de un régimen unificado de impugnación de sanciones administrativas y la consiguiente convivencia de múltiples regímenes sectoriales con los más diversos recursos directos han llevado a que no se encarara un estudio sistematizado y ordenado de la cuestión. Tampoco desde la óptica del Derecho Administrativo sancionador el tema ha sido objeto de un análisis metódico y circunstanciado, pues -quizás por tratarse de un aspecto netamente procesal- las obras que se abocan a su estudio no suelen dedicarle más que algunos párrafos. En ellos el tópico sobrevuela al analizarse otro al que sí se le ha dedicado y se le sigue dedicando una frondosa bibliografía; a saber, el atinente a la naturaleza, represiva o administrativa, del acto sancionatorio.

Si bien no ahondaremos aquí en este último punto, baste con señalar que se trata de uno de aquellos tópicos en los que la biblioteca se encuentra clara y tajantemente dividida. Mientras que algunos autores entienden que las sanciones administrativas revisten naturaleza represiva ¹-y que, por ende, deben aplicarse a su respecto las garantías propias del proceso penal ²-, otro sector sostiene que algunas de ellas, las sanciones aplicadas en el marco de una especial relación jurídico-administrativa, revisten naturaleza

¹ Balbín, Carlos F., Curso de Derecho Administrativo, T. I. La Lev. Buenos Aires, 2007, pp. 801/803; BATTAGLIA, Alfredo, "Carácter penal de la sanción administrativa", ED 171, p. 840; Bosch, Jorge T., ¿Tribunales judiciales o tribunales administrativos para juzgar a la Administración Pública?, Zavalía, Buenos Aires, 1951, pp. 88 y ss.; Cassagne, Juan C., "En torno de las sanciones administrativas y la aplicabilidad de los principios del derecho penal", ED 143, p. 939; Parejo Alfonso, Luciano, Jiménez-Blanco, A. y Ortega ÁLVAREZ, L., Manual de Derecho Administrativo, Ariel, Barcelona, 1990, pp. 306 y ss.; Tawil, Guido S., "Algunas reflexiones respecto al alcance del control judicial de la actividad administrativa (legitimidad, oportunidad, hechos y derecho)", ED 122, p. 811; VILLEGAS, Carlos G., Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario, Depalma, Buenos Aires, 1998, p. 390; USLENGHI, Alejandro, "Poder de policía y actividad de fomento", en AAVV, El derecho administrativo argentino hoy. Ciencias de la Administración. Buenos Aires. 1996, pp. 91/92; VILLARRUEL, María S., "Algunas reflexiones acerca de la administración sancionadora y el procedimiento administrativo, con motivo de un auspicioso dictamen de la Procuración del Tesoro de la Nación", RADA, nº 24/26, p. 359 y ss.; entre otros; con un criterio aun más estricto -o sea, sosteniendo que incluso las sanciones disciplinarias tienen naturaleza penal-, Marienhoff, Tratado de Derecho Administrativo, T. II, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1995, p. 176.

² Cassagne, Juan C., *Derecho Administrativo*, T.II, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, pp. 567 y 568; Balbín, Carlos F., *Curso...*, op. cit., T. I, pp. 812/826.

administrativa ³. Los autores enrolados en la primera corriente -o sea, aquellos que asignan naturaleza penal o represiva a las sanciones administrativas- tienden a sostener la aplicación a su respecto de las garantías propias y típicas del proceso penal. En ocasiones la Corte Suprema de Justicia de la Nación se enroló en este criterio, admitiendo la naturaleza penal de las sanciones pecuniarias administrativas ⁴ y la consiguiente aplicación de los principios generales y normas del Derecho Penal común ⁵. En cambio, los autores alistados en el segundo criterio, precisamente por desconocer el carácter penal o represivo de las sanciones administrativas, admiten la relativización a su respecto -o, sin más, la no aplicación- de aquellos principios y normas del Derecho Penal.

En lo que hace al tema que nos convoca, la adhesión a uno u otro criterio tiene decisivas consecuencias prácticas. Desde la óptica del criterio mencionado en primer término, en tanto la sanción administrativa tiene su raíz en la función punitiva del Estado, la posibilidad de que aquélla pueda ser ejecutada antes de encontrarse firme no parecería conciliarse con los principios del Derecho Penal. Más precisamente, se sostiene que la ejecución de una sanción administrativa que no se hallara firme implicaría la transgresión al derecho de defensa en juicio ⁶ (pues importaría aplicar una pena sin juicio previo fundado en ley anterior al hecho del proceso) y a la garantía de

³ Carrara, Francisco, Programa de Derecho Criminal, Depalma, Buenos Aires, 1944, pp. 21 y ss.; Garrido Falla, Fernando, Tratado de Derecho Administrativo, tomo 2, Tecnos, Madrid, 1997, p. 197; Parada Vázquez, José R., Derecho administrativo, T. I, Marcial Pons, Barcelona, 1999, p. 532; Travi, Aldo, Sanzioni amministrative e pubbliche amministrazione, Cedam, Pádova, 1983, p. 240; Rocha Pereyra, Jerónimo, "Sobre el derecho administrativo sancionador (Las sanciones administrativas en sentido estricto)", RADA, 2003, p. 123.

 $^{4\} Fallos,\ 184:162;\ 239:449;\ 267:457;\ 287:76;\ 305:2181;\ 312:303;\ entre\ otros.$

 $^{5\} Fallos,\ 184:417;\ 208:569;\ 287:76;\ 288:356;\ 289:336;\ 290:202;\ 303:1548;\ entre\ otros.$

⁶ Art. 18 de la Constitución Nacional; Art. XXVI, Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; Art. 10, Declaración Universal de Derechos Humanos; Art. 14, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Art. 8°, inc. 1°, de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos.

presunción de inocencia ⁷ (pues de ese modo se estaría ejecutando la multa antes de que el sancionado fuera declarado culpable por una sentencia judicial firme) ⁸. En cambio, aquellos otros autores que entienden que las sanciones aplicadas por las autoridades administrativas no tienen naturaleza represiva -sino, más bien, administrativa- tienden a sostener, siempre en principio y sin perjuicio de los matices existentes, que debe relativizarse la aplicación a su respecto de los principios y las garantías propias del proceso penal; de allí que no suelan encontrar objeción a que, en virtud de la ejecutoriedad del acto administrativo, aquéllas sean puestas en práctica incluso antes de encontrarse firmes.

Más allá de lo apasionante que puede resultar esta discusión teórica, ella no siempre resulta de utilidad práctica para el abogado particular, estatal u operador judicial que, frente a un caso concreto, debe conocer y resolver -con la premura que suele caracterizar a estos temas- lo atinente a los efectos de los recursos directos dirigidos contra la concreta sanción que tiene frente a sí. En función de ello, el objeto de este trabajo no es otro que analizar el tópico que nos ocupa -esto es, el atinente a los efectos de los recursos directos articulados contra las sanciones administrativas-, desde la óptica pura y netamente normativa y jurisprudencial.

La variedad y diversidad de regímenes sancionatorios sectoriales vigentes en nuestro país -y, por ende, de recursos directos pasibles de ser dirigidos contra las sanciones impuestas en sus marcos-, torna imposible abocarse al análisis individual y pormenorizado de todos y cada uno de ellos, tarea que, por lo demás, tampoco tendría mayor utilidad ni sentido. Por ello, en lo que sigue procuraremos sistematizar algunos de esos regímenes clasificándolos en grupos e intentando, de ese modo, desentrañar las dificultades y particularidades que aquéllos exhiben.

⁷ Art. XXVI, Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; Art. 11, Declaración Universal de Derechos Humanos; Art. 8°, inc. 2°, de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos.

⁸ Balbín, Carlos F., *Curso...*, op. cit., T. I, p. 817. Allí el autor sostiene que "una vez dictado el acto sancionador el principio de inocencia y su presunción están alterados por el juego de estas reglas, pero no desvirtuados; por ello el Estado no puede ejecutar las sanciones hasta tanto no estén firmes...".

2. El efecto de la impugnación de las multas administrativas en la legislación y en la jurisprudencia

La inexistencia en el ámbito federal de un único régimen general de impugnación de sanciones administrativas -o sea, de un sistema unificado en el que se regulen, con carácter general, los medios, los plazos y los efectos de su cuestionamiento-, ha conducido a que en gran parte de las normas regulatorias de las diversas industrias y actividades fueran establecidos regímenes sancionatorios sectoriales. En cada uno de ellos fueron previstos diversos medios de impugnación de las sanciones pasibles de ser aplicadas en el marco del régimen en cuestión, usualmente mediante la creación de recursos directos a los que les fueron asignadas distintas notas procesales; entre otras cosas y en lo que ahora importa, en lo que respecta a los efectos de su interposición.

En este último sentido, es interesante mencionar el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ámbito en el cual -si bien tampoco existe un único régimen general de impugnación de sanciones administrativas-, el efecto suspensivo de los recursos dirigidos contra las multas administrativas impuestas por las autoridades locales ha sido elevado a la categoría de principio sobre la base de una interesante interpretación judicial de las normas rituales. Al aplicar las disposiciones sobre apremio contenidas en el Código Contencioso Administrativo y Tributario local -en las que se exige que las multas a ejecutar judicialmente se encuentren "ejecutoriadas" ⁹-, los tribunales pacíficamente entendieron que sólo revestían tal carácter aquellas que habían sido consentidas o respecto de las cuales se hubieran agotado las vías administrativas y judiciales ¹⁰.

⁹ Art. 450 del C.C.A. y T. de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

¹⁰ Trib. Sup. Just. Ciudad Bs. As., 16/03/2005, "Deheza S.A.C.I.F. s/queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en 'Deheza S.A.C.I.F. c/G.C.B.A. s/impugnación de actos administrativos"; C. Cont. Adm. y Trib. Ciudad Bs. As., Sala II, 29/04/2003, "G.C.B.A. c/Scania Plan S.A. de Ahorro para Fines Determinados s/ejecución fiscal", www.basefuero.jusbaires.gov.ar; C. Cont. Adm. y Trib. Ciudad Bs. As., Sala II, 03/04/2008, "G.C.B.A. c/Constructora de Edificios Torre S.A.C.F.I.M. s/ejecución fiscal", Microjuris, sumario nº MJJ26086; C. Cont. Adm. y Trib. Ciudad Bs. As., 15/08/2006, "Pinturerías Rex S.R.L. c/G.C.B.A. s/otros procesos incidentales", www.basefuero.jusbaires.gov. ar; entre otros.

Sobre la base de esa interpretación los tribunales locales impiden, con carácter general, la ejecución judicial de multas administrativas que no se encuentran firmes.

Volviendo al ámbito federal, el repaso de los regímenes sancionatorios sectoriales existentes permite advertir -al menos en cuanto al tema que nos ocupa-, la convivencia de sistemas variados. Mientras que en algunos de ellos se asigna efecto suspensivo de manera expresa a los recursos directos, no faltan aquellos en los que se establece de manera explícita la solución contraria. En función de ello, a los fines de nuestro análisis reuniremos a los regímenes sancionatorios sectoriales en cuatro grupos: (a) aquellos cuyas normas disponen de manera expresa el efecto suspensivo de los recursos directos dirigidos contra sanciones administrativas; (b) aquellos que prevén el solve et repete; o sea, el pago previo como presupuesto para la admisibilidad de los recursos directos; (c) aquellos que prevén de modo expreso el carácter no suspensivo de los recursos directos dirigidos contra las sanciones administrativas y, (d) por último, aquellos otros que guardan silencio sobre el punto.

En lo que sigue analizaremos de manera separada cada uno de estos grupos.

a) Regímenes que asignan efecto suspensivo a los recursos directos dirigidos contra las sanciones administrativas

El primer grupo de normas está conformado por aquellos regímenes en los que se dispone de manera expresa el carácter suspensivo de los recursos directos dirigidos contra las sanciones aplicadas en su marco o, lo que es lo mismo, la improcedencia de su ejecución mientras aquéllas no se encuentren firmes.

Mediante disposiciones de este tipo estos regímenes logran relativizar -al menos en lo que hace a las sanciones impuestas en su marco-, el efecto devolutivo que, como regla, se les asigna a los recursos dirigidos contra los actos administrativos en el art. 12 de la ley 19.549, Nacional de Procedimientos Administrativos y en las análogas normas locales. Es que, como se lo dispone en la propia norma, aquel efecto devolutivo rige "salvo que una norma expresa establezca lo contrario" ¹¹. De allí que en todos estos casos la efica-

¹¹ C. Nac. Cont. Adm. Fed., Sala III, 11/10/2007, "Comisión Nacional de Comunicaciones c/NCS Argentina S.A.", LL Online.

cia del acto sancionatorio queda automáticamente demorada, por su mera impugnación ¹², hasta que la sanción se encuentre firme. Ello no significa despojar a la sanción de la presunción de legitimidad propia de todo acto administrativo ¹³; más bien, como veremos luego, esta clase de regulaciones suele responder a la necesidad muchas veces expresada incluso en los debates parlamentarios- de resguardar las garantías constitucionales de debido proceso legal y presunción de inocencia en la etapa de ejecución de las sanciones administrativas.

En el orden federal, éste es el caso, por ejemplo, del recurso directo previsto en la ley 11.683, pasible de ser dirigido contra las multas aplicadas por la Administración Federal de Ingresos Públicos ¹⁴; del previsto en el dec.-ley 22.315/80, contra las multas impuestas por la Inspección General de Justicia ¹⁵; del regulado en el Código Aeronáutico, contra multas aplicadas por la autoridad aeronáutica ¹⁶; del previsto en la ley 16.463, contra las multas aplicadas por la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica ¹⁷; del regulado en el dec.-ley 21.844/78, respecto de las multas impuestas a los prestatarios de servicios públicos de autotransporte ¹⁸; del previsto en la ley 25.781, contra las sanciones impuestas por la Dirección Nacional de Migraciones ¹⁹; del regulado en la ley 26.831, contra las multas aplicadas por la Comisión Nacio-

¹² Seijas, Gabriela, "Las medidas cautelares en el proceso contencioso administrativo y tributario de la Ciudad de Buenos Aires a la luz de su interpretación judicial", en Cassagne, Juan C., *Tratado de Derecho Procesal Administrativo*, T. 2, La Ley, Buenos Aires, 2007, p. 328.

¹³ Mairal, Héctor A., Control judicial de la Administración Pública, Depalma, T. II, Buenos Aires, p. 760.

¹⁴ Ley 11.683: BO del 12/01/1993. Art. 51.

¹⁵ Decreto-Ley 22.315/80: BO del 07/11/1980. Art. 18.

¹⁶ Ley 17.285: BO del 23/05/1967. Art. 211.

¹⁷ Ley 16.463: BO del 08/08/1964. Art. 23.

¹⁸ Decreto-Ley 21.844/78: BO del 11/10/19178. Art. 10.

¹⁹ Lev 25.871: BO del 21/01/2004. Art. 82.

nal de Valores ²⁰; del previsto en la ley 27.442, contra las multas impuestas en violación al régimen de defensa de la competencia ²¹; del establecido en el decreto 274/2019, contra las sanciones impuestas en violación al régimen de lealtad comercial ²². También es éste el sistema del art. 1º del dec.-ley 19.549/72, Nacional de Procedimiento Administrativo, cuando, al consagrar los principios de celeridad, economía, sencillez y eficacia, se faculta al Poder Ejecutivo Nacional a establecer un régimen disciplinario que comprenda la atribución de aplicar multas "mediante resoluciones que, al quedar firmes, tendrán fuerza ejecutiva" ²³. Era también éste el régimen de la ley 24.240, de Defensa del Consumidor ²⁴, antes de ser reformada por la ley 26.993, por la cual se estableció el recaudo del *solve et repete* respecto de las multas aplicadas en el marco de dicha norma.

En algunos regímenes sectoriales el reconocimiento del efecto suspensivo del recurso directo se encuentra condicionado al previo depósito de una suma en concepto de caución. Por ejemplo, tras establecerse en el art. 73 de la ley 24.076 que las sanciones aplicadas por el Ente Nacional Regulador del Gas son susceptibles de ser impugnadas mediante un recurso directo ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal ²⁵, en su reglamentación -modificada por el dec. 692/1995- se dispone que aquel recurso "tendrá efecto suspensivo siempre que con su interposición se acredite haber realizado a la orden del tribunal un depósito dinerario en caución, equivalente al monto de la sanción recurrida. De no cumplirse con dicho depósito el recurso será al solo efecto devolutivo" ²⁶. Los tribunales convalidaron la validez consti-

²⁰ Ley 26.381: BO del 12/06/2008. Art. 145.

²¹ Ley 27.442: BO del 15/05/2018. Art. 67, tercer párrafo.

²² Dec. 274/2019: BO del 22/04/2019. Art. 53, segundo párrafo.

²³ Decreto-Ley 19.549/72: BO del 24/04/1972. Art. 1°, inc. b.

²⁴ Ley 24.240: BO del 15/10/1993. Art. 45.

²⁵ Ley 24.076: BO del 12/06/1992. Art. 73.

²⁶ Dec. 1738/92: BO del 28/09/1992. Art. 71 a 73, inc. 9, ap. A). Modificado por el Dec. 692/95: BO del 23/05/1995.

tucional de esta norma 27.

Ahora bien, al aplicar los regímenes sancionatorios enunciados en los párrafos precedentes los tribunales han mostrado una pacífica tendencia a rechazar la ejecución judicial de multas que no se encontraban firmes, incluso cuando dicha firmeza hubiera sido adquirida durante el trámite de la ejecución fiscal ²⁸. Para ello los tribunales tendieron a basarse en la letra de las específicas normas aplicables ²⁹ o, en algunos pocos casos, en la inexistencia de la "obligación exigible" ³⁰ exigida por el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación para la procedencia del apremio ³¹.

Considerando que en todos estos casos la mera deducción de la impugnación tiene la virtualidad de suspender automáticamente la eficacia del acto sancionatorio -y, por ende, de inhibir que la autoridad administrativa persiga su ejecución-, los tribunales han tendido a rechazar por improcedente e innecesario el dictado de medidas cautelares suspensivas de sus efectos ³².

²⁷ C. Nac. Cont. Adm. Fed., Sala I, 28/06/1999, "Dinamotor S.R.L. c/ENARGAS", Abeledo-Perrot Online, nº 30001418.

²⁸ C. Nac. Cont. Adm. Fed., Sala II, 04/10/2007, "Comisión Nacional de Comunicaciones c/Telecom Argentina S.A.", LL 2007-F, p. 530. Allí el tribunal rechazó la ejecución fiscal iniciada encontrándose impugnada la multa en cuestión, aun cuando el recurso ya había sido resuelto -y la multa confirmadapara el momento del dictado de la sentencia.

²⁹ Fallos, 330:3045; 326:4240, ambos en materia de multas aplicadas en los términos de la ley 11.683; C. Nac. Cont. Adm. Fed., Sala III, 18/10/2007, "Estado Nacional – Ministerio de Economía – Disposición 4/01 (SSTA) c/Trans American Airlines S.A.", Periódico Económico Tributario 2007 (diciembre), p. 11, en materia de multas aplicadas en los términos del Código Aeronáutico; C. Nac. Cont. Adm. Fed., Sala III, 13/08/2008, "Estado Nacional – Ministerio de Economía y Producción c/Prinmar S.A.", LL Online, en donde se trataba de la ejecución de una multa aplicada por aplicación del Régimen Federal de Pesca; entre muchos otros.

³⁰ Ley 17.454: BO del 07/11/1967. Art. 520.

³¹ C. Nac. Cont. Adm. Fed., Sala II, 04/10/2007, "Comisión Nacional de Comunicaciones c/Telecom Argentina S.A.", LL 2007-F, p. 530 y DJ 20/2/08, p. 409.

³² C. Nac. Cont. Adm. Fed., Sala II, 13/09/2011, "Cablevisión S.A. c/D.N.C.I. – Disposición 739/2010", El Dial, nº AA7224, considerando IV; C.

b) Regímenes que establecen el solve et repete para la admisibilidad formal de los recursos directos dirigidos contra multas administrativas

El segundo grupo está conformado por aquellos regímenes en los que se establece el recaudo del *solve et repete* o pago previo de la multa aplicada como recaudo de admisibilidad del recurso directo dirigido contra ella. De allí que, de no ser acreditado dicho previo pago al momento de interponerse el recurso directo, éste debe ser considerado inadmisible ³³.

El solve et repete fue establecido originaria y exclusivamente respecto de los tributos, ante la necesidad del fisco de no ver afectada la recaudación normal y habitual frente a eventuales contribuyentes que pudieran formular acciones infundadas y, de ese modo, impedir el regular ingreso de los tributos en las arcas estatales para el debido cumplimiento de los fines públicos ³⁴. Sin embrago, con el tiempo este recaudo fue ampliado como requisito de admisibilidad para la impugnación de actos no ya de naturaleza tributaria -y, como tales, de corte netamente recaudatorio-, sino, de naturaleza sancionatoria, tales como las multas administrativas. En este último caso no pueden ya esgrimirse, como justificación del instituto, móviles de carácter recaudatorio de la renta pública debidamente programada en la ley de presupuesto, pues se trata de ingresos contingentes ocasionados por transgresiones a la normativa aplicable.

El recaudo bajo análisis se encuentra actualmente establecido, por ejemplo, en las leyes 24.240, de Defensa del Con-

Nac. Cont. Adm. Fed., Sala I, 10/03/2011, "Cablevisión S.A. c/D.N.C.I. – Disposición 742/2010 (expediente S01:135.719/10"; C. Cont. Adm. y Trib. Ciudad Bs. As., Sala II, 22/02/2005, "SVA S.A.C.I.F.I. c/G.C.B.A.", www.basefuero.jusbaires.gov.ar.

³³ C. Nac. Cont. Adm. Fed., Sala V,12/05/2015, "Alto Palermo S.A. c/Dirección Nacional de Comercio Interior s/defensa del consumidor – ley 24.240 art. 45", La Ley Online. Allí el tribunal declaró inadmisible en recurso directo que había deducido en los términos del art. 45 de la ley 24.240, de Defensa del Consumidor, considerando que no había constancia alguna que acreditara el previo pago de la multa que se pretendía cuestionar.

³⁴ Bielsa, Rafael, Estudios de Derecho Público II. Derecho Fiscal, Depalma, Buenos Aires, 1995.

sumidor ³⁵, y 20.680, de Abastecimiento ³⁶, respecto de las multas aplicadas en ese marco por la Secretaría de Comercio Interior de la Nación. También estaba previsto en la derogada ley 22.802, de Lealtad Comercial ³⁷. Se encuentra también contemplado en la ley 24.922, para la admisibilidad del recurso directo previsto contra las multas impuestas por violación al Régimen Federal de Pesca y confirmadas administrativamente ³⁸.

Aunque muchas de estas normas motivaron planteos de inconstitucionalidad -fundados, principalmente, en la violación a los derechos de defensa en juicio y acceso a la Justicia y a la garantía de presunción de inocencia-, salvo excepciones, aquéllos fueron sistemáticamente rechazados por los tribunales. En este sentido. la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha considerado reiteradamente que la exigencia de depósitos dinerarios previstos como requisitos de viabilidad de la impugnación judicial de multas administrativas no es contraria, como principio, al derecho de defensa en juicio 39. De todos modos, a fin de evitar que ese pago previo se tradujera en un real menoscabo de derechos constitucionales, aquella regla ha sido atemperada en los casos de excepción que involucraban situaciones patrimoniales concretas de los obligados 40. En estos últimos supuestos, los tribunales han exceptuado la regla del solve et repete respecto de quienes pudieran demostrar que, por la imposibilidad de pago, su mantenimiento pudiera erigirse en un menoscabo a la garantía de acceso a la Justicia.

Este criterio favorable a la validez constitucional del solve et repete respecto de multas administrativas fue mantenido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación incluso tras la última reforma constitucional -por medio de la cual se asignó jerarquía con-

³⁵ Lev 24.240: BO del 15/10/1993. Art. 45.

³⁶ Ley 20.680: BO del 25/06/1974. Art. 17.

³⁷ Ley 22.802: BO del 11/05/1983. Art. 22.

³⁸ Lev 24.922: BO del 12/01/1998. Art. 59.

 $^{39\} Fallos,\ 155:96;\ 261:101;\ 278:188;\ 280:314;\ 287:101;\ 307:1753,\ entre\ otros.$

 $^{40\} Fallos,\ 285:302;\ 319:3415;\ 322:337\ y\ 1284;\ 323:3012;\ 328:2938,\ entre otros.$

stitucional a diversos Tratados de derechos humanos; entre ellos, al Pacto de San José de Costa Rica-, sosteniendo, en el precedente "Agropecuaria Ayuí S.A.", del 30/06/1999, que el alcance que cabía otorgar a lo dispuesto en el inc. 1 del art. 8° de aquel Pacto era equivalente, con relación al *solve et repete*, al criterio fijado en su anterior jurisprudencia con fundamento en el derecho de defensa garantizado por el art. 18 de la Constitución Nacional ⁴¹. Ese criterio fue mantenido en posteriores precedentes ⁴².

Sobre la base del criterio señalado los tribunales convalidaron el solve et repete establecido, respecto de multas administrativas, en diversos regímenes. Por caso:

En reiteradas ocasiones la Corte Suprema de Justicia de la Nación ⁴³ y la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo ⁴⁴ convalidaron la constitucionalidad del recaudo de depósito previo establecido en la ley 18.695 y en la Res. 25/97 respecto de las multas aplicadas por la Superintendencia de Riesgos del Trabajo de la Nación. De todas maneras, aplicando la excepción antes mencionada en algunos casos se entendió que procedía exceptuar el pago de la multa cuestionada en tanto su cuantía guardaba una desproporcionada magnitud con relación a la efectiva capacidad económica del sujeto sancionado, importando de ese modo una tácita denegación del acceso a la Jurisdicción y del principio de tutela judicial efectiva, garantías de raigambre constitucional.

El recaudo del *solve et repete* establecido en la ley 26.993 -por medio de la cual fue establecido para la impugnación de las multas

⁴¹ Fallos, 322:1284.

⁴² CSJN, 19/07/2019, "Giaboo SRL s/recurso de queja", 10/11/2015; CSJN, "Guimar S.R.L. c/Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social".

⁴³ Fallos, 188:287 y 295:314; CSJNJ, 27/02/2018, "Hiller S.A. c/ Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social s/recurso de queja"; CSJN, 02/07/2019, "Guimar S.R.L. c/Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social s/nulidad de acto adm"; entre otros.

⁴⁴ C. Nac. Trab., Sala VII, 19/09/2008, "Arenera Puerto Nuevo SA c/Ministerio de trabajo s/queja expte. Administrativo"; C. Nac. Trab., Sala IV, 24/11/2005, "Genty, Arturo Omar c/Ministerio de Trabajo s/queja expte administrativo"; C. Nac. Trab., Sala VI, 28/12/2007, "Verayle Ómnibus S.A. c/Estado Nacional – Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social"; C. Nac. Trab., Sala X, 29/04/1998, "Micromar S.A. c/Ministerio de Trabajo"; entre otros.

aplicadas a la luz de las leyes 24.240, de Defensa del Consumidor, 20.680, de Abastecimiento y 22.802, de Lealtad Comercial-, fue convalidado por las diversas salas de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, en muchos casos por mayoría, por aplicación del criterio antes citado de la Corte Suprema de Justicia de la Nación 45.

En la senda opuesta, algunos tribunales admitieron los planteos de inconstitucionalidad formulados en contra de la procedencia del *solve et repete* respecto de multas administrativas. En efecto:

En lo que hace al recaudo del depósito previo establecido en la ley 21.740 -para la procedencia del recurso directo dirigido contra las multas aplicadas por la entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca y Alimentación de la Nación-, la Sala IV de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, en anterior integración, declaró su inconstitucionalidad por considerarlo contrario a principios fundamentales y básicos del Derecho Penal, tales como la presunción de inocencia, el derecho de acceso a la Justicia por medios rápidos y expeditos y el de ser oído por un tribunal independiente e imparcial ⁴⁶. Cabe señalar que esta decisión fue revocada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación por aplicación del criterio antes mencionado ⁴⁷.

Respecto del recaudo del pago previo de las multas impuestas a la luz de la derogada ley 22.802, de Lealtad Comercial, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal declaró su invalidez constitucional por vulnerar la garantía constitucional de la tutela judicial efectiva y el acceso a la Jurisdicción 48.

⁴⁵ C. Nac. Cont. Adm. Fed., Sala III, "Genomma Laboratories Argentina S.A. c/Dirección Nacional de Comercial Interior s/lealtad comercial — ley 22.802".

⁴⁶ C. Nac. Cont. Adm. Fed., Sala IV, 28/12/1988, "Frimca S.A. -RQU- c/Estado Nacional — Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación", LL 1999-E, p. 239 y LL 2001-A, p. 344.

⁴⁷ CSJN, 20/11/2001, "Frimca S.A. -RQU- c/resol. 836/97 SAGPYA (exp. 800-000767/97)".

⁴⁸ C. Nac. Civ. y Com. Fed., 20/07/2020, "TC S.A. s/apel. de resolución administrativa", La Ley Online, AR/JUR/25858/2020.

En lo que respecta al recaudo del previo pago establecido en la Res. 154/95 de la Secretaría de Energía de la Nación -como autoridad de aplicación de la ley 17.319, Nacional de Hidrocarburos-, la Sala V de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal declaró su inconstitucionalidad por encontrarse previsto en una norma de rango reglamentario -y no legal- y por ser exigido como recaudo de admisibilidad de un recurso administrativo, violando de ese modo el principio de gratuidad propio del procedimiento administrativo ⁴⁹.

A nivel provincial cabe citar el precedente "Herrera, Aníbal R. c/Provincia de Buenos Aires", del 19/12/2012 50, por el cual la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, por mayoría, declaró la inconstitucionalidad del art. 42 de la ley provincial 11.477 -en cuanto exigía el pago previo de las multas impuestas en el marco del procedimiento de fiscalización pesquera, como condición de admisibilidad de los recursos de reposición y apelación previstos en subsidio de aquél-, por entender que era contrario al derecho de defensa, al principio de igualdad y a la garantía de inviolabilidad de la propiedad.

c) Regímenes que asignan efecto devolutivo a los recursos directos dirigidos contra las sanciones administrativas

El tercer grupo de regímenes está compuesto por aquellos en los que se dispone de manera expresa el carácter devolutivo -o sea, no suspensivo- de los recursos directos deducidos contra las sanciones aplicadas en su marco. En estos casos el propio régimen sectorial aplicable dispone que la deducción del recurso directo no tiene la virtualidad de suspender la ejecución de la sanción recurrida, lo que faculta entonces a la autoridad administrativa a perseguir la ejecución de la sanción no firme.

A diferencia de los regímenes comprendidos en el grupo anterior -aquellos en los que se erige al pago previo de la multa como recaudo

⁴⁹ C. Nac. Cont. Adm. Fed., Sala V, 01/10/2009, "Cooperativa popular electricidad O.S.P. Santa Rosa - Inc. Med. c/Estado Nacional – Ministerio de Planificación - S.E. – Resol.263/09 (EX S01 500135/07) s/medida cautelar (autónoma)", 01/10/2009, El Dial Express, Año XII, Nro. 2957, 04/02/2010.

⁵⁰ Sup. Corte Bs. As., 19/12/2012, "Herrera Aníbal R. c/Provincia de Buenos Aires s/Inconstitucionalidad del art. 42 ley 11.477".

de admisibilidad del recurso directo-, en estos casos el efecto devolutivo no impide que el sujeto sancionado la recurra administrativa o judicialmente; más bien, faculta a la autoridad administrativa a ejecutar o solicitar la ejecución de sanción antes de que ella se encuentre firme.

Este es el caso, por ejemplo, del dec.-ley 21.526/77 respecto del recurso directo dirigido contra las multas impuestas por el Banco Central de la República Argentina ⁵¹ y el de las leyes 26.522 ⁵² y 27.078 ⁵³ en cuanto a los recursos directos procedentes contra las multas impuestas por el Ente Nacional de Comunicaciones. Era también éste el caso del derogado dec.-ley 22.285/80, respecto del recurso directo previsto para la impugnación de las sanciones aplicadas por el ex Comité Federal de Radiodifusión ⁵⁴, y el de la derogada ley 26.831, en cuanto al recurso pasible de ser dirigido contra las multas aplicadas por la Comisión Nacional de Valores ⁵⁵. En el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, tal era el caso del art. 21 de la ley 210, que -con anterioridad a ser reformada mediante la ley 2435- otorgaba carácter devolutivo al recurso directo dirigido contra las multas que eran aplicadas por el Ente Único Regulador de los Servicios Públicos de la Ciudad ⁵⁶.

En otros casos el efecto no suspensivo de los recursos dirigidos contra las multas se encuentra previsto, más que en leyes formales, en normas de carácter reglamentario. Así, por ejemplo, en la Res. 23/2005 de la Secretaría de Turismo de la Nación se dispone que el recurso de apelación previsto en el art. 20 de la ley 18.829 -por violación a dicha ley, de Agentes de Viaje-, debe ser concedido con efecto devolutivo ⁵⁷. En el mismo sentido, en la Res. 182/95 del ex

⁵¹ Decreto-Ley 21.526/77: BO del 212/02/1977. Art. 42.

⁵² Ley 26.522: BO del 10/10/2009. Art. 112.

⁵³ Ley 27.078: BO del 19/12/2014. Art. 76.

⁵⁴ Decreto-Ley 22.285/80: BO del 19/09/1980. Art. 81.

⁵⁵ Lev 26.831: BO del 28/12/2012. Art. 145.

 $^{56~{\}rm Ley}$ 210: BOCBA del 10/08/199. Art. 21 (con anterioridad a la reforma introducida por la ley 2435).

 $^{57~\}mathrm{Res}$ 23/2005 de la Secretaría de Turismo de la Nación: BO del 08/02/2005, Art. 13.

Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios -relativa al régimen de multas y recursos establecido para la privatización por concesión del servicio público de aguas potables y desagües cloacales- se establecía que "los importes de las multas que se apliquen deberán ser depositados en el Fondo Anual de Multas... dentro del plazo de diez (10) días de la fecha de notificada la sanción... independientemente del derecho a recurrir por parte de la concesionaria" ⁵⁸.

Ahora bien, aun cuando muchas de estas normas también merecieron planteos de inconstitucionalidad, salvo excepciones, aquéllos fueron sistemáticamente rechazados por los tribunales por aplicación del criterio sentado por Corte Suprema de Justicia de la Nación para la convalidación del *solve et repete* respecto de multas administrativas y reseñado en el punto anterior. En efecto:

En lo que respecta al efecto devolutivo del recurso directo previsto en el art. 42 del dec.-ley 21.526/77 -pasible de ser dirigido contra las multas aplicadas por el Banco Central de la República Argentina-, algunos precedentes de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal fundaron su validez constitucional en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación favorable a la constitucionalidad del principio del solve et repete, sobre todo en aquellos casos en los que no se hubiera alegado o probado que, debido al excesivo monto del depósito, fuera imposible recurrir el acto de que se trataba, de forma de impedir real y efectivamente el ejercicio del derecho de defensa ⁵⁹. De todos modos,

⁵⁸ Res. 182/95 del Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios: BO del 21/12/1995. Art. 2°.

⁵⁹ C. Nac. Cont. Adm. Fed., Sala IV, 11/11/2003, "Torres, Juan C. c/Banco Central de la República Argentina", Abeledo-Perrot Online, sumario nº 70014129; C. Nac. Cont. Adm. Fed., Sala IV, 21/10/2004, "Banco Mercurio S.A. y otros c/Banco Central de la República Argentina – Resolución 87/04 (expediente 100539/00 SUM FIN 1016)". En estos precedentes el tribunal se remitió a Fallos, 312:2940 y 322:1284. En ellos el Máximo Tribunal sostuvo el criterio según el cual "son constitucionalmente válidas las normas que establecen el pago previo de las multas aplicadas por la autoridad administrativa como requisito de la intervención judicial, pero ello no impide considerar supuestos de excepción que contemplen fundamentalmente situaciones patrimoniales concretas de los particulares, a fin de evitar que ese pago previo se traduzca, a causa de la falta comprobada e inculpable de los medios pertinentes para enfrentar la erogación, en un real menoscabo del derecho de defensa en juicio" y que "el alcance que cabe otorgar a lo dispuesto por el artículo 8º, inciso 1,

otras salas de ese tribunal fundaron la validez constitucional de dicho efecto devolutivo en los más diversos argumentos, tales como, por ejemplo, el carácter disciplinario (y no penal) de las sanciones previstas en el citado art. 42 -lo que, se sostuvo, llevaba a no aplicar a su respecto los principios de debido proceso legal y presunción de inocencia ⁶⁰-; en el carácter de principio general que tiene el efecto devolutivo de los recursos de acuerdo con el art. 12 del dec.-ley 19.549/72 ⁶¹, Nacional de Procedimientos Administrativos; y en la necesidad de evitar la frustración de aquellas providencias que, a juicio del Banco Central de la República Argentina, eran necesarias para preservar la creación y el mantenimiento de un mercado financiero competitivo y solvente ⁶².

Una solución más flexible fue la que -también con respecto al art. 42 del dec.-ley 21.526/77- propuso el juez Licht al sostener, en síntesis, que, aun cuando el planteo de inconstitucionalidad fuera acogido, a lo sumo ello permitiría enervar el último tramo del juicio ejecutivo -en el que los bienes del sancionado migran definitivamente de su patrimonio al de la Administración-, mas no justificaría, en cambio, impedir su promoción y ulterior trámite. Por ello, el entonces magistrado consideró que el planteo defensivo debería ser articulado en el tiempo debido, atendiendo, entre otros facto-

de la Convención Americana sobre Derechos Humanos a la que el inciso 22 del artículo 75 de la Constitución Nacional otorga jerarquía constitucional es equivalente, en relación con el principio solve et repete, a las excepciones que contemplan situaciones concretas de los particulares a fin de evitar que ese previo pago se traduzca a causa de la falta comprobada e inculpable de los medios pertinentes para enfrentar la erogación, en un real menoscabo del derecho de defensa en juicio".

⁶⁰ C. Nac. Cont. Adm. Fed., Sala I, 22/11/1994, "Bassi, Héctor c/Banco Central de la República Argentina"; C. Nac. Cont. Adm. Fed., Sala II, 11/07/1996, "Banco Central de la República Argentina c/Varas Armengol, Florio"; C. Nac. Cont. Adm. Fed., Sala III, 29/12/1999, "González Casanueva, José Luis c/Banco Central de la República Argentina"; todos publicados en www.pjn. gov.ar.

⁶¹ C. Nac. Cont. Adm. Fed., Sala I, 27/02/2001, "Blanco, Miguel C. c/Banco Central de la República Argentina", LL 2001-F, p. 116.

⁶² C. Nac. Cont. Adm. Fed., Sala IV, 13/09/1994, "Banco Central de la República Argentina c/Aguilar, Jorge L. R.", LL 1994-E, p. 563.

res, al estado del juicio de apremio y al grado de inminencia de la decisión judicial revisora del acto administrativo ⁶³. A los fines que ahora nos interesan, la adhesión a esta postura conduciría a admitir la promoción del correspondiente apremio aun sin encontrarse firme el acto administrativo sancionatorio.

Similar planteo fue formulado contra el Dec. 1739/92 -reglamentario de la ley 24.076, del Marco Regulatorio del Gas- que, tras ser reformado mediante el Dec. 692/95, asignó efecto devolutivo al recurso directo dirigido contra las multas aplicadas por el Ente Nacional Regulador del Gas cuando no fuera acompañado con el depósito del monto en cuestión en concepto de caución 64. De todos modos. la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal desestimó dicho planteo de inconstitucionalidad por entender que, en definitiva, la norma impugnada "no hace otra cosa que afirmar el principio de ejecutoriedad del acto administrativo, consagrado en el art. 12 de la ley marco en materia de procedimiento administrativo 19.549" 65. Desde otra óptica, la doctrina justificó el carácter ejecutorio de las multas aplicadas a la luz de aquel régimen -y, en general, de todas aquellas sanciones impuestas por los entes reguladores en ejercicio de su función regulatoria del servicio- en el hecho de que por su intermedio se persigue un claro interés público. como ser la formación o ejecución de una determinada política regulatoria, lo que tornaría inconveniente admitir a su respecto el efecto suspensivo de los recursos administrativos o judiciales 66.

Los tribunales también convalidaron el efecto devolutivo asignado a la interposición del recurso directo previsto en el derogado dec.-ley 22.285/80 -contra las multas impuestas por la ex Comisión Federal de Radiodifusión-, sosteniendo que dicha norma no contenía

⁶³ C. Nac. Cont. Adm. Fed., Sala I, 05/10/2000, "Katz, Mario c/BCRA Resol. 155/00", del voto del juez Licht.

⁶⁴ Dec. 1738/92: BO del 24/09/1992. Arts. 71 a 73, inc. 9°, ap. a).

⁶⁵ C. Nac. Cont. Adm. Fed., Sala I, 29/06/1999, "Dinamotor S.R.L. c/ ENARGAS", Abeledo-Perrot Online, nº 30001418.

⁶⁶ AGUILAR VALDEZ, Oscar R., "El acto administrativo regulatorio", en AAVV, Acto Administrativo y Reglamento. Jornadas Organizadas por la Universidad Austral. Facultad de Derecho, Ediciones RAP, Buenos Aires, 2002, p. 445.

disposición alguna que autorizara a apartarse del principio de ejecutoriedad del acto administrativo ⁶⁷. Dicha doctrina fue luego reiterada en lo que hace al efecto devolutivo previsto en la ley 26.522 para el recurso directo dirigido contra las sanciones impuestas por la ex Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual y actual Ente Nacional de Comunicaciones ⁶⁸.

En lo que respecta a la ya citada Res. 182/95 del ex Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios, la Procuración del Tesoro de la Nación también convalidó el efecto devolutivo, aun encontrándose éste regulando en una norma de carácter reglamentario. Para ello se sostuvo que lo contrario -o sea, el efecto suspensivo de las multas aplicadas por dicho ente- implicaría contradecir el principio de ejecutoriedad de los actos administrativos y desnaturalizaría la función constrictora de toda multa, supeditándola al tiempo administrativo de un recurso ⁶⁹.

Ahora bien, no siempre los tribunales convalidaron la constitucionalidad del efecto devolutivo de los recursos directos dirigidos contra sanciones administrativas. En muchos casos entendieron que dicho efecto no suspensivo -y la consiguiente admisión de la ejecución de las multas con anterioridad a encontrarse firmes- era contraria a las garantías constitucionales de debido proceso legal y de presunción de inocencia.

En lo que hace al efecto devolutivo del recurso directo previsto en el ya citado art. 42 del dec.-ley 21.526/77 -respecto de las multas aplicadas por el Banco Central de la República Argentina-, en el célebre precedente "Prácticos Río de la Plata Caja de Crédito y otros,

⁶⁷ C. Nac. Cont. Adm. Fed., Sala III, 28/06/2007, "América T.V. S.A. c/COMFER – Resol. 1022/04 (expte. 607/03)".

⁶⁸ C. Nac. Cont. Adm. Fed., Sala IV, 17/07/2014, "AFSCA c/Canal 3-9 de Julio SA s/ejecución fiscal", www.cij.gov.ar.

⁶⁹ Dictámenes PTN 223:24, donde el organismo asesor sostuvo que "de la Resolución 182/95 del Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios relativa al régimen de multas y recursos establecido para la privatización por concesión del servicio público de aguas potables y desagües cloacales, surge que todas las multas, recurridas o no, deben ser abonadas. Sostener que las multas no firmes no deben ser pagadas contradice el principio de ejecutoriedad de los actos administrativos, desnaturaliza la función constrictora de toda multa supeditándola al tiempo administrativo de un recurso".

en liquidación c/Banco Central de la República Argentina", del año 1999, la Sala IV de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, con una anterior integración, mantuvo una postura diametralmente opuesta a la reseñada más arriba y declaró la inconstitucionalidad del efecto no suspensivo previsto en dicha norma. Para ello el tribunal comenzó remarcando la naturaleza eminentemente penal de las sanciones pecuniarias impuestas por la Administración y, tras citar las normas de los Tratados de derechos humanos que prohíben la existencia de penas sin juicio previo, agregó que tal prohibición "lleva a impedir que una persona, a guien se le formuló una imputación penal en el curso de un procedimiento no judicial y cuya culpabilidad no ha sido probada ante el juez natural de la Constitución, deba cumplir una pena ('penado') sin que medie declaración judicial con fuerza de lev de la existencia misma de la infracción que se le imputa" 70. Con posterioridad a este precedente, algunos pronunciamientos de la misma Cámara fueron en igual sentido 71.

Con un criterio similar, la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires declaró la inconstitucionalidad del art. 21 de la ley 210 que, en su anterior redacción, otorgaba efecto devolutivo -o sea, no suspen-

⁷⁰ C. Nac. Cont. Adm. Fed., Sala IV, 13/08/1999, "Prácticos Río de la Plata Caja de Crédito y otros, en liq. c/Banco Central de la República Argentina", LL 1999-F, p. 463, con nota de Hiriart, María C., "El recurso directo ante decisiones administrativas - La suspensión de sus efectos".

⁷¹ C. Nac. Cont. Adm. Fed., Sala IV, 12/04/2000, "Banco Finansur S.A. y otro", 4/5/2000; ídem, Sala V, "Banco Peña S.A. y otros c/Banco Central de la República Argentina s/resolución 213/98 (expediente 10.2410/86 – sumario financiero 793)", Abeledo-Perrot Online, sumario nº 8/16201; C. Nac. Cont. Adm. Fed., Sala I, 06/08/2002, "Banco Central de la República Argentina c/Kompel, Felipe", del voto en disidencia del juez Coviello, LL Online; C. Nac. Cont. Adm. Fed., Sala II, 29/02/2000, "Banco Central de la República Argentina c/Dimeglio, Juan", del voto en disidencia de la jueza Herrera; C. Nac. Cont. Adm. Fed., 20/03/2001, "Banco Central de la República Argentina c/Falabella, María E.", del voto en disidencia de la jueza Herrera, LL 2001-F, p. 21; entre otros. La Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal también aplicó este criterio para declarar la inconstitucionalidad del recaudo del solve et repete respecto de las multas administrativas (C. Nac. Cont. Adm. Fed., Sala IV, 28/12/1998, "Frimca S.A. c/Resolución 836/97 S.A.G.P.Y.A. – expediente 800-00767/97").

sivo- al recurso directo pasible de ser incoado contra las multas aplicadas por el Ente Único Regulador de los Servicios Públicos de la Ciudad. Para ello, en lo que aquí interesa, el tribunal local sostuvo que "no puede reconocerse la facultad de la administración de ejecutar judicialmente un acto administrativo que impone una multa-y que no se encuentra firme por estar cuestionada en sede judicial, pues ello importaría consagrar la directa ejecución de aquélla sin que el particular tenga la posibilidad de discutir su procedencia en el marco de un juicio previo" ⁷².

Idéntico criterio exhibió el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Chubut respecto de una similar norma provincial al señalar que "no puede reconocerse la facultad de la Administración de ejecutar judicialmente un acto administrativo que impone una multa -y que no se encuentra firme por estar cuestionado en sede judicial- pues ello importaría consagrar la directa ejecución de aquélla sin que el particular tenga la posibilidad de discutir su procedencia en el marco de un juicio previo. Ello así resulta procedente la suspensión del acto administrativo impugnado... hasta tanto se resuelva sobre la procedencia de la sanción en el marco del proceso" 73.

En este punto no pueden dejar de citarse los célebres precedentes "Dumit, Carlos José" ⁷⁴ y "Lapiduz, Enrique" ⁷⁵, en los que -aunque con referencia a la sanción de clausura- la Corte Suprema de Justicia de la Nación entendió que las normas que otorgaban efecto no suspensivo a los recursos dirigidos contra dichas sanciones eran contrarias al debido proceso legal. Esta jurisprudencia fue seguida por la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal para declarar la invalidez constitucional del efecto devolutivo de los recursos directos dirigidos contra sanciones tales como la clausura y la paralización de la actividad del sancionado -o sea, sanciones que la Administración puede ejecutar por sus propios medios-, y no así, en cambio, cuando se trataba de

⁷² C. Cont. Adm. y Trib. Ciudad Bs. As., Sala I, 24/04/2006, "Metrovías S.A. c/G.C.B.A.", www.basefuero.jusbaires.gov.ar.

⁷³ Sup. Trib. Just. Chubut, 16/12/2005, "R., O.W.M. c/Provincia del Chubut s/demanda contencioso administrativa", SAIJ, sumario nº Q0016960.

⁷⁴ Fallos, 284:150.

⁷⁵ Fallos, 321:1043.

multas u otras sanciones para cuya ejecución debía promoverse una acción judicial ⁷⁶.

En lo personal, tratándose de la impugnación de multas administrativas, entendemos que el criterio mantenido en aquellos precedentes que declararon la inconstitucionalidad del efecto devolutivo o del recaudo del pago previo es el único que deja a salvo las garantías constitucionales de debido proceso legal y presunción de inocencia. Es que, incluso si se admitiera que determinadas multas aplicadas por la Administración no revisten naturaleza puramente penal -tal como podrían ser, por ejemplo, las previstas en el dec.ley 21.526/77-, aunque más no sea debe reconocérseles un carácter mixto, que justifique la aplicación a su respecto de las garantías de legalidad y presunción de inocencia previstas en la Constitución Nacional y en los Tratados internacionales de derechos humanos 77. La jerarquía constitucional de la que gozan estos derechos obsta a que aquellas garantías puedan ser soslavadas con la mera y automática invocación de la ejecutoriedad del acto administrativo -carácter que, como vimos, tiene jerarquía infraconstitucional y que se encuentra relativizado incluso en el art. 1º del propio dec.-ley 19.549/72- o de la necesidad de crear y mantener un mercado financiero competitivo y solvente, objetivo que, por loable que sea, jamás podría ser válidamente alcanzado en desmedro de los derechos y las garantías reconocidas en nuestra Constitución Nacional y en los Tratados internacionales.

⁷⁶ C. Nac. Cont. Adm. Fed., Sala V, 28/05/2010, "Aluar Aluminio Argentino S.A. c/Estado Nacional – Dirección General de Aduana resol. 221/05 (resol. 27/09)", Microjuris, sumario nº MJJ58499. Para justificar la distinción se sostuvo que "mientras que aquellas multas que se traducen en el pago de una suma de dinero pueden ser, en caso de una decisión que declare la nulidad del acto sancionatorio, repetidas con relativa facilidad, en los casos de suspensiones o clausuras la medida genera una concreta paralización de la actividad del sancionado y la eventual reparación que podría obtener este último ante un pronunciamiento judicial favorable incorpora una nueva pretensión jurídica, de índole indemnizatoria, con el consecuente dispendio jurisdiccional que ello provoca. En función de ello, en caso de no accederse a la cautelar pedida se configuraría un estado de cosas difícilmente reversibles, en razón del tipo de sanción impuesta".

⁷⁷ Cassagne, Juan C., "El régimen sancionatorio de la actividad financiera", en Delpiazzo, Carlos E. (coordinador), *Estudios jurídicos en homenaje al Prof. Mariano R. Brito*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, p. 654.

Por otro lado, en tanto que el reproche constitucional mencionado se funda en la violación a las garantías de debido proceso legal y presunción de inocencia -que, como vimos, obstan a que las multas de naturaleza penal puedan ser ejecutadas antes de que exista una sentencia judicial que confirme la culpabilidad-, mal podría rebatírselo recurriendo a precedentes que, como los emitidos por la Corte Suprema de Justicia de la Nación con respecto al solve et repete, sólo analizan el punto desde la óptica de la garantía de acceso a la Justicia. Mientras esta última garantía podría admitir cierto grado de flexibilización -tendiente a convalidar la exigencia del previo pago en la medida en que ello no impida el acceso a los tribunales-, ella no podría en cambio ser nunca admitida, siquiera mínimamente, respecto de las garantías de debido proceso legal y presunción de inocencia, las que deben prevalecer por irrisorias que fueran las multas de que se trate.

Por último, cabe reiterar aquí que las multas administrativas no persiguen el ingreso a las arcas fiscales de los fondos necesarios para el funcionamiento del Estado sino, más bien, la prevención general y especial en la comisión de infracciones; esto es, respectivamente, disuadir a la ciudadanía en general y al incumplidor en particular, acerca de la reiteración del incumplimiento de las cargas administrativas ⁷⁸. De allí que, a nuestro criterio, tampoco podrían invocarse válidamente razones de interés público económico para justificar el cobro de las multas con anterioridad a encontrarse firmes.

d) Regímenes que no establecen medio de impugnación específico contra las sanciones administrativas o que, previéndolo, guardan silencio en cuanto a los efectos de su deducción

El cuarto y último grupo está compuesto por aquellos regímenes sancionatorios en los que no se prevé un medio de impugnación específico contra las sanciones aplicadas en su marco o que, aun previéndolo, guardan silencio en torno a los efectos de su interposición.

⁷⁸ VILLEGAS, Carlos G., op. cit., p. 390; C. Cont. Adm. y Trib. Ciudad Bs. As., Sala I, 27/12/2007, "Quintiles Latin America Inc. c/G.C.B.A. s/otros procesos incidentales"; C. Cont. Adm. y Trib. Ciudad Bs. As., Sala II, 03/04/2008, "G.C.B.A. c/Constructora de Edificios Torre S.A.C.F.I.M."; entre otros, todos ellos se encuentran publicados en www.basefuero.jusbaires.gov.ar.

Entre los primeros -regímenes que no prevén recursos o remedios específicos- encontramos, por ejemplo, a la ley 25.326, Nacional de Protección de Datos Personales, pues si bien contiene un régimen sancionatorio aplicable ante el incumplimiento de sus disposiciones, no prevé remedio alguno pasible de ser dirigido contra las sanciones aplicadas ⁷⁹. En el ámbito provincial, tal es el caso, por ejemplo, de la ley 8530 de la Provincia de Santa Fe, por la que, aunque se le atribuye facultad sancionatoria a la Dirección Provincial de Vialidad, no se prevé recurso específico alguno pasible de ser dirigido contra dichas sanciones ⁸⁰. Se puede citar también la ley 3559 de la Provincia del Chubut, plexo que, no obstante facultar al Poder Ejecutivo local a aplicar multas ante violaciones al régimen sobre ruinas y yacimientos arqueológicos, antropológicos y paleontológicos, no regula un remedio especial susceptible de ser incoado en su contra ⁸¹.

Entre los segundos -regímenes que guardan silencio sobre los efectos de los recursos en ellos previstos- nos encontramos, por ejemplo, con la ley 24.065, de Marco Regulatorio de la Energía Eléctrica. Si bien en ella se prevé que las sanciones aplicadas por el Ente Nacional Regulador de la Electricidad pueden ser recurridas mediante un recurso directo ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, ni en esa norma ni en su decreto reglamentario se regulan los efectos de su articulación 82.

En todos estos casos, ante la inexistencia de normas específicas, recobra relevancia la ejecutoriedad propia del acto administrativo. Si bien se ha discutido si dicho carácter puede o no ser elevado a la categoría de principio -de modo de poder pregonárselo, como regla general, para todo acto de esa naturaleza-, usualmente los tribunales se inclinaron por la afirmativa y, en virtud de lo dispuesto en el art. 12 del dec.-ley 19.549/72 y en las análogas normas locales, tendieron en casos como los analizados a asignar efecto no suspensivo a los recursos dirigidos contra sanciones administrativas. Así,

⁷⁹ Ley 25.326: BO del 02/11/2000. Art. 31.

⁸⁰ Ley 8530, Provincia de Santa Fe. Art. 1.

⁸¹ Ley 3559 de la Provincia de Chubut. Art. 14.

⁸² Ley 24.065: BO del 16/01/1992. Art. 81.

por ejemplo, se resolvió que, ante el silencio de la específica ley aplicable en lo que respecta al efecto del recurso directo allí previsto, no correspondía aplicar por analogía otros regímenes sancionatorios en los que se asignaba efecto suspensivo a otros recursos directossino, en cambio, estar al efecto devolutivo que, en términos generales, se asigna a la deducción de recursos administrativos y judiciales en las leyes de procedimiento administrativo 83.

De todos modos, esta última postura no es unánime. En la vereda opuesta, aunque con un criterio minoritario, se sostuvo que, ante el silencio de la específica ley sectorial en cuanto al efecto del recurso directo en ella regulado, la ejecución judicial de sanciones administrativas no firmes podría conducir a perjuicios irreparables para el particular y tornar ilusoria a la eventual sentencia anulatoria de dicha sanción ⁸⁴. En similar sentido, ante el silencio de la ley especial en cuanto al efecto de los recursos pasibles de ser dirigidos contra multas aplicadas por el organismo recaudador de la Ciudad

⁸³ Corte Sup. Just. Santa Fe, 17/09/2008, "Dirección Provincial de Vialidad c/Ruiz, Jorge L. y otro s/apremio s/ recurso de inconstitucionalidad", Abeledo-Perrot Online, sumario nº 70049412. Allí el tribunal revocó la sentencia que -ante el silencio de la ley provincial en cuanto al efecto del recurso contra la multa y aplicando por analogía otros regímenes sancionatorios locales, había decidido la improcedencia de la ejecución judicial de la multa por la vía del apremio hasta tanto aquélla estuviere firme. Para ello tuvo en cuenta que se trataba de la ejecución judicial de un acto administrativo que, por ende, gozaba de ejecutoriedad, lo que obstaba a que los recursos deducidos contra aquél suspendieran su ejecución.

⁸⁴ Sup. Trib. Just. Chubut, 29/03/2005, "P.P.F. c/Provincia de Chubut", LLPatagonia 2006 (junio), p. 377. Allí se sostuvo que "la doctrina científica y la jurisprudencia marchan en dirección favorable a retrasar la ejecución de los actos administrativos hasta que los tribunales de justicia digan su última palabra (Francisco González Navarro -Catedrático de Derecho Administrativo - España- en las Jornadas Provinciales y III Regionales de Derecho Administrativo en Corrientes 9 y 10/10/97), atendiendo a los perjuicios irreparables que podrían generarse derivados del transcurso del tiempo que el proceso genere, de tal modo que si se mantienen o no se alteran los efectos del acto, la sentencia a dictarse corre el riesgo de ser ilusoria. La tutela preventiva o justicia 'provisional', tiende a impedir que el derecho cuyo reconocimiento o actuación se quiere obtener a través de un proceso, pierda virtualidad o eficacia durante el tiempo que transcurre entre su inicio y el dictado del pronunciamiento definitivo, intentando salvaguardar la efectividad del cumplimiento de la sentencia favorable (SI N° 81/SCA/98: 33/SCA/01; 5 y 40/SCA/02, entre otras más)".

Autónoma de Buenos Aires, los tribunales locales les asignaron efecto suspensivo. Para ello sostuvieron que "no se trata de negar la ejecutividad de los títulos sancionatorios sino de perfilar más exactamente sus contornos, puesto que la ejecutividad de que éstos gozan no debe entenderse de modo absoluto, sino que, por el contrario, debe admitir ciertas atenuaciones que conjuguen su actual configuración con los mandatos constitucionales. Por ello, los actos constitutivos de infracción que den lugar a la imposición de sanción no pueden ser judicialmente ejecutados mientras sean cuestionados en sede judicial y la decisión a su respecto no se encuentre firme. En síntesis, sólo puede ejecutarse una resolución sancionatoria cuando está definitivamente firme, siendo forzoso aceptar el carácter automático de la suspensión con motivo de la interposición de recursos administrativos o acciones judiciales, puesto que, en pura técnica jurídica, en estos casos ni siguiera hay suspensión, sino que la eficacia del acto queda demorada hasta su firmeza" 85.

3. Suspensión de los efectos de las sanciones administrativas recurridas mediante recursos directos

En aquellos casos en los que el recurso directo deducido contra la sanción administrativa no tiene efectos suspensivos o cuando procede el recaudo del *solve et repete*, el particular sancionado interesado en evitar el pago de la multa no firme debe procurar la ob-

⁸⁵ C. Cont. Adm. v Trib. Ciudad Bs. As., Sala II, 03/04/2008, "G.C.B.A. c/Constructora de Edificios Torre S.A.C.F.I.M.", Microjuris, sumario nº MJJ26086; C. Cont. Adm. y Trib. Ciudad Bs. As., Sala II, 24/10/2001, "Agencia Marítima Silversea S.A. c/G.C.B.A.", LL 2002-B, p. 319, donde se sostuvo que "tratándose de materia penal, el principio de personalidad de la pena -recogido pacíficamente por la jurisprudencia- impide la ejecución de la multa en cuestión hasta tanto recaiga sentencia definitiva en el sub examine. Lo contrario importaría la violación de la garantía constitucional del debido proceso (artículos 18, Constitución Nacional y 13, inciso 3°, Constitución de la Ciudad de Buenos Aires). Por ello, la procedencia de la medida cautelar solicitada se impone en cuanto a la multa y al margen del dictado de cualquier cautela"; C. Cont. Adm. y Trib. Ciudad Bs. As., Sala I, 21/06/2006, "Telecom Argentina S.A. c/G.C.B.A. s/otros procesos incidentales"; C. Cont. Adm. y Trib. Ciudad Bs. As., Sala I, 27/12/2007, "Quintiles Latin America Inc. c/G.C.B.A. s/otros procesos incidentales", los dos últimos, de los votos del juez Balbín, www.basefuero.jusbaires.gov.ar.

tención de un pronunciamiento que, respectivamente, suspenda la ejecución de la sanción impuesta o la exigencia del pago previo. Ello puede ser logrado, por un lado, planteando la inconstitucionalidad del efecto devolutivo o del recaudo del pago previo previstos en las normas específicamente aplicables o, por el otro, solicitando la suspensión cautelar de los efectos del acto sancionatorio. Si bien ambas estrategias defensivas, de prosperar, tienen idénticas consecuencias prácticas, a su vez presentan sustanciales diferencias. Veamos.

a) En el primer caso -esto es, cuando la suspensión de la multa se persigue por vía de plantear la inconstitucionalidad del efecto devolutivo del recurso directo o de la exigencia del pago previo-, el planteo debe ser necesariamente formulado antes los tribunales judiciales, únicos habilitados en nuestro sistema constitucional a declarar la invalidez constitucional de las leyes. Más precisamente, en ocasión de deducir el recurso directo el recurrente deberá solicitar la declaración de inconstitucionalidad de su efecto devolutivo o de la exigencia del *solve et repete* prevista en la norma en cuestión; ello, como vimos, por ser dicho efecto contrario a las garantías constitucionales de debido proceso legal y de presunción de inocencia ⁸⁶.

En este supuesto, la eventual suspensión de los efectos de la multa aplicada o la inexigibilidad del pago previo no tendrán carácter cautelar -o sea, no tenderán a garantizar los efectos de una eventual sentencia anulatoria-, sino que, más bien, será una lógica consecuencia de la declaración de invalidez constitucional de la norma que asignaba efecto devolutivo al recurso directo o establecía la exigencia del pago previo. Como se viene diciendo, ello con independencia de si en el caso concurren, o no, los recaudos necesarios para la procedencia de una medida cautelar ⁸⁷.

⁸⁶ Ello es lo que sucedió, por ejemplo, en el ya citado precedente C. Nac. Cont. Adm. Fed. Sala IV, 13/08/1999, "Prácticos Río de la Plata Caja de Crédito y otros, en liq. c/Banco Central de la República Argentina", LL 1999-F, p. 463.

⁸⁷ C. Civ., Com., Familia y Cont. Adm. Río Cuarto, 05/03/2009, "Gauna Gonzalo Fernando en el carácter de titular del negocio Resto-Bar La Piojera c/ Municipalidad de Río Cuarto", Microjuris, sumario nº MJJ43360. Allí el tribunal sostuvo que "más allá de lo invocado por el peticionante en cuanto al 'daño grave e irreparable' que la aplicación de la sanción le ocasionaría, y de que la suspensión a su entender no ocasionaría lesión alguna al interés público en orden a la falta que se le atribuye, del análisis de la situación planteada subyace una circunstancia que según criterio que ha venido sosteniendo este Tribunal (a

b) En el segundo caso -cuando la suspensión de los efectos de la multa o de la exigencia del pago previo se persigue mediante el dictado de una medida cautelar- ésta debe ser solicitada y el tribunal debe concederla con fundamento en la concurrencia de los presupuestos necesarios para esta clase de medidas, a saber: la verosimilitud del derecho invocado para la impugnación de la sanción, la existencia de peligro en la demora y la no afectación al interés público.

Incluso si el planteo de inconstitucionalidad reseñado en el punto anterior hubiese sido formulado y rechazado, nada impediría que de todos modos el tribunal accediera a disponer la suspensión cautelar de los efectos de la multa o de la exigencia del pago previo si efectivamente concurrieran los recaudos de procedencia de las medidas precautorias. De allí que es usual toparse con precedentes judiciales en los que, por ejemplo, tras confirmarse la constitucionalidad del efecto devolutivo del recurso previsto en el art. 42 del dec.-ley 21.526/77, de todos modos la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal dispuso la suspensión cautelar de los efectos de una multa aplicada por el Banco Central de la República Argentina con fundamento en la verosimilitud del planteo de prescripción esgrimido en la demanda 88, en la desproporcionalidad de la multa aplicada 90 o en la incidencia del monto de la

partir de los lineamientos fijados en la causa 'INTI S.A. c/Municipalidad de Río Cuarto' - A.I. Nro.103 del 7/10/96) reviste relevancia a estos fines, cual es el hecho de que la clausura del local y la aplicación de multa cuya suspensión se persigue reviste carácter sancionatorio, lo que resulta de las copias de las notificaciones acompañadas con la demanda (fojas 7 y 20) en las que se transcriben las resoluciones dictadas por el Municipio en las que se dispone su aplicación, de las que se colige que fueron impuestas con la finalidad de castigar la trasgresión del orden jurídico vigente, infligiendo un sacrificio al infractor con la finalidad correctora, represiva e intimidatoria que caracteriza a las sanciones del derecho penal. Dicha circunstancia, más allá de que se hayan o no acreditado la concurrencia de los recaudos que exige el citado artículo 19 y que invoca el actor, resulta de por sí sola de peso suficiente para hacer lugar a la suspensión que se solicita y por lo tanto exime a este Tribunal de tener que analizar y expedirse en relación a si se dan o no los requisitos legales anteriormente referidos".

⁸⁸ C. Nac. Cont. Adm. Fed., Sala III, 04/04/2008, "González Chion, Enrique Pedro y otros c/Banco Central de la República Argentina", LL del 23/1/09, p. 4.

⁸⁹ C. Nac. Cont. Adm. Fed., Sala IV, 22/11/2011, "Uhalde, Pedro A. c/Banco Central de la República Argentina", TR LALEY AP/JUR/85/2011.

multa en el patrimonio del sancionado, quien había acreditado la insuficiencia de su capacidad económica para afrontar el pago ⁹⁰.

En virtud del principio *iure novit curia* y de la facultad de los tribunales de declarar incluso de oficio la inconstitucionalidad de las normas ⁹¹, nada obsta a que, solicitada la suspensión cautelar de los efectos de la sanción, el tribunal la disponga sobre la base de declarar la inconstitucionalidad del efecto devolutivo previsto en la norma aplicable. Así lo han resuelto los tribunales en algunos casos aislados ⁹².

Si la sanción fue objeto de impugnación administrativa entonces la suspensión cautelar de sus efectos debe ser solicitada en primer

⁹⁰ C. Nac. Cont. Adm. Fed., Sala III, 23/04/2009, "Cáceres Dodds, Alfredo Eduardo y otros c/Banco Central de la República Argentina – Resolución 634/08", LL Online; C. Nac. Cont. Adm. Fed., Sala V, 04/2014, "Paris Cambio Casa de Turismo y Cambio S.A. y otros c/Banco Central de la República Argentina".

⁹¹ Fallos, 324:3219; 327:3117; entre muchos otros posteriores, en los que se aplica la doctrina de dichos precedentes. Ver Stupenengo, Juan A, "¿Nuevos rumbos en la jurisprudencia de la Corte Suprema en materia de declaración de inconstitucionalidad de oficio?", en Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública (RAP) nº 279, ps. 150 y ss.

⁹² C. Civ., Com., Familia y Cont. Adm. Río Cuarto, 05/03/2009, "Gauna Gonzalo Fernando en el carácter de titular del negocio Resto-Bar La Pioiera c/ Municipalidad de Río Cuarto", Microjuris, sumario nº MJJ43360. Si bien en dicho precedente el actor había solicitado la suspensión cautelar de los efectos de la sanción de multa y clausura impuesta por el municipio sobre la base de los graves daños que aquélla le ocasionaba, el tribunal señaló que "más allá de lo invocado por el peticionante en cuanto al 'daño grave e irreparable' que la aplicación de la sanción le ocasionaría, y de que la suspensión a su entender no ocasionaría lesión alguna al interés público en orden a la falta que se le atribuye,... la clausura del local y la aplicación de multa cuya suspensión se persigue reviste carácter sancionatorio... Dicha circunstancia, más allá de que se haya o no acreditado la concurrencia de los recaudos que exige el citado artículo 19 y que invoca el actor, resulta de por sí sola de peso suficiente para hacer lugar a la suspensión que se solicita y, por lo tanto, exime a este Tribunal de tener que analizar y expedirse en relación a si se dan o no los requisitos legales anteriormente referidos". Por ello, el tribunal suspendió los efectos de la norma -más que por entender reunidos los presupuestos necesarios para el dictado de una medida cautelar-, por considerar que "la ejecutoriedad debe ceder ante el mentado principio de inocencia derivado del derecho de defensa en juicio reconocido en el citado artículo 18, hasta tanto exista, en el debido proceso legal, sentencia condenatoria pasada en autoridad de cosa juzgada".

lugar en el marco del propio remedio administrativo ⁹³ -en los términos y a la luz de los recaudos previstos en el art. 12 del decley 19.549/72 o en las análogas normas locales- y, en caso de ser rechazada o no resuelta dicha solicitud en el plazo de cinco días, debe ser reiterada en el marco de la pertinente demanda cautelar autónoma que se promueva. Si la sanción fue objeto de impugnación judicial, entonces la suspensión cautelar de sus efectos deberá ser requerida -en los términos del art. 13 de la ley 26.854 y del art. 230 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación- en el marco y como accesoria de la pertinente demanda de nulidad.

El pedido de suspensión cautelar de los efectos de la sanción impugnada no podría tener lugar en el marco del proceso de apremio tendiente a su ejecución judicial. Es que, sobre la base de una clásica jurisprudencia contraria a la admisión de incidentes y de planteos de inconstitucionalidad en el marco de procesos ejecutivos ⁹⁴ los tribunales suelen exigir que aquéllos -en este caso, la solicitud cautelar- sean opuestos en el proceso principal ⁹⁵. Por otro lado, teniendo

⁹³ Ley 26.854: BO del 30/04/2013. Art. 13, inc. 2: "El pedido de suspensión judicial de un reglamento o de un acto general o particular, mientras está pendiente el agotamiento de la vía administrativa, sólo será admisible si el particular demuestra que ha solicitado la suspensión de los efectos del acto ante la Administración y que la decisión de ésta fue adversa a su petición, o que han transcurrido cinco (5) días desde la presentación de la solicitud sin que ésta hubiera sido respondida. En este supuesto la procedencia de la medida se valorará según los mismos requisitos establecidos en el inciso anterior".

⁹⁴ Fallos, 323:816. Allí el Máximo Tribunal sostuvo que "el a quo, al admitir la 'excepción de inconstitucionalidad' opuesta por la demandada y, por ende, rechazar la aplicación de los intereses calculados en la boleta de deuda, actuó con desmedro del ámbito regulatorio de las excepciones oponibles en los procesos de ejecución fiscal, según lo establecido por el artículo 92 de la ley 11.683".

⁹⁵ Trib. Sup. Just. Ciudad Bs. As., 27/05/2003, "G.C.B.A. c/Club Méditerranée Argentin S.R.L. s/ejecución fiscal", www.tsjbaires.gob.ar, donde el juez Casás sostuvo que "en verdad, la recurrente se encuentra en una situación que deriva de su propia conducta discrecional por no haber hecho uso, oportunamente, de los remedios procesales específicos que la legislación prevé. Si su intención era suspender los efectos del acto e impedir su ejecución, contaba con la posibilidad de recabar la medida cautelar de suspensión de la ejecución del acto administrativo prevista por el artículo 189 del Código Contencioso Administrativo y Tributario, como fue señalado en la sentencia de primera instancia. Y aun más, esta medida pudo solicitarse mientras se agotaba la vía administra-

en cuenta la finalidad del instituto cautelar -a saber, garantizar la eficacia de una eventual sentencia estimatoria de la demanda-, no podría admitirse que el sujeto alcanzado por la multa, que reviste en el apremio la calidad de parte demandada, solicite en su marco el dictado de una medida precautoria a su favor.

En cuanto a la oportunidad del dictado de la medida cautelar, se discute si, encontrándose en trámite la ejecución fiscal, podría válidamente otro tribunal suspender los efectos de la multa en cuestión y, por ende, del apremio. Mientras alguna jurisprudencia admite esta solución ⁹⁶ -aunque con diferentes matices ⁹⁷-, la Corte Suprema

tiva (mediante los recursos de reconsideración y jerárquico) para que en caso de una decisión adversa, no se iniciara la ejecución en el plazo que la ley asigna al contribuyente para preparar la demanda, que es más extenso que el otorgado a la administración para iniciar la ejecución). Estos remedios no fueron utilizados por la recurrente". En igual sentido, C. Nac. Cont. Adm. Fed., Sala I, 06/08/2002, "Banco Central de la República Argentina c/Kompel, Felipe", LL Online; C. Nac. Cont. Adm. Fed., Sala II, 29/02/2000, "Banco Central de la República Argentina c/Dimeglio, Juan,; C. Nac. Cont. Adm. Fed., Sala III, 08/06/2007, "Banco Central de la República Argentina - resolución 16/2004 c/Muñiz, Alicia N."; entre otros.

96 C. Nac. Cont. Adm. Fed., Sala III, 24/02/2005, "Volcoff, Miguel J. y otros c/Banco Central de la República Argentina", Abeledo-Perrot Online, sumario nº 8/15400; C. Nac. Cont. Adm. Fed., Sala V, 27/05/2008, "Sociedad Bilateral Americana S.A. - Inc. Med. c/Estado Nacional - A.F.I.P. - Resoluciones 11/05 y 155/00 (RGMT 10) s/DGI" Abeledo-Perrot Online, sumario nº 70046089; C. Nac. Cont. Adm. Fed., Sala IV, 21/10/2004, "Banco Mercurio S.A. y otros c/ Banco Central de la República Argentina – Res. 87/04", www.pjn.gov.ar, donde -tratándose de la ejecución de una multa del Banco Central- se sostuvo que "no obstante tratarse de procesos judiciales distintos y con trámites procesales diversos -de ejecución de sanciones impuestas por el Banco Central por un lado y cautelar contra dicha ejecución por el otro- la amplitud e inmediatez material y cognoscitiva que provoca la unidad de jurisdicción -en la alzada- para la resolución de ambos tipos de pleitos, unido a la naturaleza eminentemente penal de las sanciones en debate, justifican un apartamiento del principio según el cual por medio de medidas cautelares no puede interferirse el cumplimiento de otros pronunciamientos judiciales, ni suspenderse el trámite de procesos distintos sustanciados ante otro tribunal".

97 C. Nac. Cont. Adm. Fed., Sala IV, 10/05/2011, "Telefónica de Argentina S.A. c/Estado Nacional", Abeledo-Perrot Online. Si bien allí el tribunal dispuso la suspensión de los efectos de la determinación de oficio sobre base presunta establecida mediante la Res. 3/10 de la Dirección de Fiscalización Tributaria dependiente de la Municipalidad de Avellaneda, tuvo en cuenta

de Justicia de la Nación y la mayor parte de los tribunales federales inferiores la rechazan por entender que ello importaría una indebida intromisión por un tribunal en la jurisdicción de otro ⁹⁸. En doctrina se propuso que esta cuestión fuera analizada desde la perspectiva del derecho de defensa. Más precisamente, se propugnó que si el proceso de ejecución promovido en otro tribunal permitiera al afectado cuestionar la legitimidad del acto con amplitud de debate y prueba entonces no habría obstáculo para que se desestimara la medida cautelar suspensiva solicitada en la acción de nulidad, pues no se advertiría peligro en la demora. En cambio -se agregó-, de no admitirse en el marco del apremio el cuestionamiento del acto,

que dicho acto se encontraba siendo ejecutado mediante juicio de apremio en trámite ante un tribunal provincial -o sea, de extraña jurisdicción- para señalar que, en definitiva, debería ser "la justicia provincial quien pondere los efectos que este pronunciamiento proyecta sobre el apremio que tramita en su sede -cuya acumulación no ha sido dispuesta con la presente acción declarativa-, sea cuando resuelva acerca de la habilidad del título base de la ejecución, sea en el marco de una eventual apelación". De modo que el tribunal entendió que el hecho de que tramitaran ambas acciones -el apremio y la acción declarativa- en dos tribunales diversos -y, más aun, de distinta jurisdicción-, no obstaba a disponer la suspensión de los efectos del acto determinativo, pues no se generaba intromisión alguna en la medida en que era el propio juez provincial el que, al momento de analizar la habilidad del título de ejecución, debería decidir si la suspensión de los efectos del acto determinativo dispuesta cautelarmente afectaba, o no, la procedencia del apremio.

98 Fallos, 319:1325; 332:1823; entre otros. En este último el Máximo Tribunal sostuvo que "la tutela anticipada que contempla el código procesal no puede instarse con el único objeto de detener o entorpecer resoluciones adoptadas por otros tribunales de justicia (Fallos, 319:1325, entre otros). Lo contrario importaría admitir no sólo un flagrante menoscabo de las atribuciones que tiene la magistratura para ejercer su ministerio, de acuerdo con las normas adjetivas establecidas al efecto, sino una injustificada violación o restricción de derechos individuales constitucionalmente reconocidos, en el caso, el ejercicio del denominado 'derecho a la jurisdicción' que, por principio, le corresponde a toda persona (Fallos, 199:617; 305:2150; 319:2925, entre muchos otros)". En igual sentido y con expresa referencia a la suspensión de ejecuciones fiscales en trámite, ver C. Cont. Adm. y Trib. Ciudad Bs. As., Sala I, 19/07/2002, "Klas, Zacarías c/G.C.B.A."; C. Cont. Adm. y Trib. Ciudad Bs. As., Sala I, 28/11/2001, "El Chañar S.C.A. c/G.C.B.A."; C. Cont. Adm. y Trib. Ciudad Bs. As., Sala II, 14/08/2001, "Mehadebb Sakkal Elías c/G.C.B.A s/ amparo", LL 2002-A, p. 713; entre muchos otros. Todos se encuentran publicados en www.basefuero.jusbaires.gov.ar.

entonces la cautelar suspensiva debería ser acogida, aun cuando la ejecución fiscal tramitara ante otro tribunal ⁹⁹.

4. Conclusiones

De lo expuesto hasta aquí podemos extraer, básicamente, las siguientes conclusiones:

4.1. En el ámbito federal no existe un único y general régimen de impugnación de sanciones administrativas. Ello ha conducido a que en diversos regímenes sectoriales fueran establecidos especiales sistemas sancionatorios en los que, a su vez, se establecieron específicos recursos directos pasibles de ser dirigidos contra las concretas sanciones pasibles de ser aplicadas en su marco y a cuya deducción se le asignó diversos efectos.

En cambio, en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el efecto suspensivo de los recursos directos pasibles de ser dirigidos contra las multas administrativas ha sido elevado a la categoría de principio sobre la base de entender que las multas "ejecutoriadas" -únicas respecto de las cuales procede el proceso de apremio- eran aquellas que habían sido consentidas o respecto de las cuales se hubieran agotado las vías administrativas y judiciales. Por tal motivo, salvo expresa norma en contrario, los tribunales locales vedaron la ejecución judicial de multas administrativas que no se encontraran firmes.

- 4.2. A nivel federal, en cuanto al tema que nos ocupa, los regímenes sancionatorios pueden ser reunidos en cuatro grupos:
- a) Regímenes cuyas normas disponen de modo expreso el efecto suspensivo de los recursos directos deducidos contra las sanciones administrativas o, lo que es lo mismo, la improcedencia de su ejecución mientras las sanciones no se encuentren firmes.

En todos estos casos la eficacia de la sanción cuestionada es demorada hasta su firmeza, lo que implica que el efecto suspensivo es automático, por la mera deducción de la impugnación. De allí que al aplicar este tipo de regímenes los tribunales han mostrado una pacífica tendencia a rechazar las ejecuciones fiscales promovidas con anterioridad a la firmeza de las respectivas multas.

⁹⁹ García Pullés, Fernando R., *Medidas 'cautelares autónomas' en el contencioso administrativo*, Hammurabi, Buenos Aires, 2006, p. 79.

b) Regímenes cuyas normas establecen el recaudo del *solve et repete* o pago previo de la multa aplicada como recaudo de admisibilidad del recurso directo dirigido en su contra.

Salvo excepciones, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y de los tribunales inferiores ha venido convalidando el recaudo del pago previo respecto de multas administrativas por entender que no es contrario, como principio, al derecho de defensa en juicio. Tan sólo lo ha venido eximiendo en aquellos supuestos en los que se lograra demostrar que, por la imposibilidad de pago, el mantenimiento de aquel requisito pudiera erigirse en un menoscabo a la garantía de acceso a la Justicia.

c) Regímenes cuyas normas establecen de modo expreso el carácter devolutivo -o sea, no suspensivo-, de los recursos directos en ellos previstos.

A diferencia de los regímenes comprendidos en el grupo anterior -aquellos en los que se erige al pago previo de la multa como recaudo de admisibilidad del recurso directo-, en estos casos el efecto devolutivo no impide que el sujeto afectado recurra la sanción administrativa o judicialmente; más bien, faculta a la autoridad administrativa a ejecutar o solicitar la ejecución de la pertinente sanción antes de que ella se encuentre firme.

Salvo excepciones, los planteos de inconstitucionalidad dirigidos contra esta clase de normas fueron sistemáticamente rechazados por la Corte Suprema de Justicia de la Nación y por los tribunales inferiores por aplicación del criterio jurisprudencial mencionado en el punto anterior; o sea, el aplicado para la convalidación del recaudo del solve et repete respecto de multas administrativas.

d) Regímenes cuyas normas no prevén un recurso directo específico o, previéndolo, guardan silencio sobre el efecto suspensivo o devolutivo de su interposición.

En estos casos, ante la inexistencia de normas específicas, cobra relevancia la interesante cuestión acerca de si la ejecutoriedad del acto administrativo -en el caso, sancionatorio- debe, o no, ser elevada a la categoría de principio. Salvo honrosas excepciones, los tribunales se inclinaron por la afirmativa y, en casos como los citados, tendieron a dar preeminencia al efecto no suspensivo establecido, en términos genéricos, en el art. 12 del dec.-ley 19.549/72 y en las análogas normas locales.

4.3. En aquellos casos en los que la deducción del recurso directo tiene efectos devolutivos o cuando se exige el pago previo como re-

caudo para su admisibilidad, el particular afectado debe procurar un pronunciamiento que, respectivamente, suspenda la ejecución de la multa hasta tanto se encuentre firme o torne inexigible el *solve et repete*. Ello, ya sea planteando la inconstitucionalidad del efecto devolutivo o del recaudo del pago previo o, bien, solicitando el dictado de una medida cautelar.

En este punto debe tenerse presente que:

- a) Los tribunales suelen exigir que aquellos planteos de inconstitucionalidad o solicitudes de medidas cautelares sea efectuados en el marco del proceso de impugnación.
- b) Si bien alguna jurisprudencia minoritaria admite la suspensión judicial de las multas que están siendo ejecutadas ante otros tribunales, la Corte Suprema de Justicia de la Nación y gran mayoría de los tribunales inferiores han resuelto que ello importaría una indebida intromisión por un tribunal en la jurisdicción de otro.