



Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE PASO DE LOS LIBRES

FCT 4055/2022 - "MANGO, MARIA JULIA Y OTRO c/ DIRECCION NACIONAL DE MIGRACIONES s/IMPUGNACION de ACTO ADMINISTRATIVO".

PASO DE LOS LIBRES, 22 de diciembre de 2025.- CB.

REGISTRADO:	112	TOMO:	I	FOLIO:	243	AÑO:	2025
-------------	-----	-------	---	--------	-----	------	------

**AUTOS Y VISTOS:**

Traídos estos caratulados "MANGO, MARIA JULIA Y OTRO c/ DIRECCION NACIONAL DE MIGRACIONES s/IMPUGNACION de ACTO ADMINISTRATIVO", EXPTE N° FCT 4055/2022, a despacho a fin de resolver sobre la admisibilidad del recuso directo interpuesto por la parte actora y la excepción de falta de pago previo articulada por la demandada y;

**CONSIDERANDOS:**

I. Las actuaciones se originan a partir del Acta Circunstanciada de Inspección Migratoria N° 6678, de fecha 29/03/2019, labrada en el salón de eventos "Celebration". En dicha oportunidad, la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) constató la presencia de siete (7) ciudadanos de nacionalidad brasileña que se encontraban presuntamente prestando tareas laborales sin la habilitación migratoria correspondiente.

Como consecuencia del sumario administrativo (Expte. Administrativo N° Ex-2019-46070079-APN-DD#DNM), la DNM dictó la Disposición N° DI-2022-90-APN-DGTJ#DNM, mediante la cual sancionó solidariamente a María Julia Mango y Carlos La Cruz Jalife con el pago de siete multas de \$1.600.000 cada una, totalizando la suma de \$11.200.000.



Los sumariados interpusieron recursos de reconsideración, los cuales fueron rechazados mediante la Disposición N° DI-2022-2456-APN-DNM#MI del 14 de octubre de 2022, dándose por agotada la vía administrativa.

En fecha 21 de diciembre de 2022, la parte actora promovió demanda de impugnación de acto administrativo (recurso directo en los términos del Art. 84 de la Ley 25.871) ante este tribunal.

Al contestar el traslado, la representación legal de la DNM solicitó el rechazo in limine de la acción, argumentando el incumplimiento del requisito de admisibilidad previsto en el Art. 92 de la Ley 25.871, que supedita la instancia judicial al previo depósito del importe de la multa.

Por su parte, los actores plantean la nulidad del procedimiento administrativo, alegando vicios en la notificación, falsedad en el contenido del acta, falta de intérpretes para los extranjeros y que los mismos eran invitados o amigos, no existiendo relación laboral alguna.

II. Llegados a este estadio, la cuestión a resolver consiste en determinar si el recurso directo interpuesto resulta admisible pese a la omisión del pago previo de la sanción pecuniaria exigido por la normativa específica aplicable.

Al respecto, la demandada sostiene que el principio del solve et repete opera como un presupuesto procesal de admisibilidad, expresamente consagrado por la ley especial, cuya observancia resultaría ineludible para habilitar la instancia judicial.

Agrega que la modificación introducida por la Ley 27.742 (Ley de Bases) —que incorporó el artículo 25 bis a la Ley 19.549, prohibiendo condicionar el acceso a la justicia al pago previo de multas o tasas— no resulta aplicable al





Poder Judicial de la Nación

## JUZGADO FEDERAL DE PASO DE LOS LIBRES

caso, en virtud del principio de irretroactividad de la ley, dado que la demanda fue promovida en diciembre de 2022, con anterioridad a la entrada en vigencia de dicha reforma.

Sin embargo, este Tribunal debe analizar la razonabilidad constitucional de la exigencia del pago previo, a la luz de los derechos fundamentales de defensa en juicio y tutela judicial efectiva, consagrados en el artículo 18 de la Constitución Nacional y en los tratados internacionales con jerarquía constitucional.

Cabe señalar que el *solve et repete* ha sido interpretado tradicionalmente como una institución propia y autónoma del Derecho Tributario, en tanto —como señala Hutchinson— reviste el carácter de una medida protectora de política financiera, destinada a preservar el normal desenvolvimiento de las finanzas públicas. Se trata de una regla establecida en beneficio del Estado, fundada en razones eminentemente prácticas y recaudatorias (Hutchinson, Tomás, *El solve et repete en la Argentina*, *Revista de Derecho Público*, 2003-2, Rubinzal Culzoni, p. 384).

Entendido por parte de la doctrina como un resabio del absolutismo administrativo que compromete la juridicidad del obrar estatal, el instituto del pago previo impone al administrado la carga de abonar previamente el crédito reclamado por el Estado como condición para impugnar judicialmente un acto administrativo que dispone el cobro de una suma de dinero.

Este sistema ha sido progresivamente abandonado en numerosos ordenamientos jurídicos por considerársele incompatible con la garantía de la tutela judicial efectiva y con el derecho de acceso a la jurisdicción.

En el derecho argentino, el *solve et repete* tuvo su origen en una construcción pretoriana de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, orientada a asegurar la normal percepción de la renta pública, en un contexto histórico en



el cual se asumía que toda acción o recurso judicial tenía efectos suspensivos respecto del acto administrativo impugnado.

Con posterioridad, dicha doctrina fue receptada por legislaciones provinciales y, en el ámbito nacional, por el texto originario de la Ley 11.683 y otras normas análogas, hasta que la reforma introducida por la Ley 15.265 —creadora del Tribunal Fiscal de la Nación— morigeró sensiblemente su rigor.

La justificación del instituto se ha sustentado tanto en razones de política recaudatoria como en fundamentos jurídicos. En forma sintética, los argumentos tradicionalmente invocados a su favor pueden resumirse del siguiente modo: a) evitar la promoción de recursos meramente dilatorios y preservar el normal flujo de los ingresos públicos; b) la presunción de legitimidad y ejecutoriedad de los actos administrativos; c) su carácter de manifestación reforzada de la autotutela estatal, especialmente en materia tributaria; y d) su configuración como presupuesto procesal de admisibilidad de la acción judicial.

Ahora bien, la reciente Ley 27.742 ha introducido modificaciones de alcance transversal en materias civiles, comerciales, laborales, tributarias y administrativas, incluyendo una profunda actualización de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos y su decreto reglamentario, incorporando soluciones ya elaboradas por la jurisprudencia, así como innovaciones que, sin duda, impactarán en criterios jurisprudenciales que parecían consolidados.

Las reformas introducidas en la LNPA han producido una transformación sustancial en las instituciones y principios del Derecho Administrativo argentino, tanto en el plano sustantivo como en el procedimental, incluyendo el acceso al proceso contencioso-administrativo en sede judicial.

A los fines de una adecuada interpretación, no puede soslayarse que el espíritu de la nueva normativa apunta a garantizar mayor previsibilidad y uniformidad interpretativa, así como a asegurar un acceso efectivo a la





Poder Judicial de la Nación

## JUZGADO FEDERAL DE PASO DE LOS LIBRES

jurisdicción, evitando que requisitos formales u onerosos se conviertan en obstáculos irrazonables para el control judicial del obrar administrativo.

Aunque será la práctica judicial la que termine de delinear el alcance de estas reformas, resulta claro que el nuevo régimen se inspira en una orientación pro administrado, destinada a reforzar la interdicción de la arbitrariedad estatal y la protección de los derechos y garantías individuales, en un equilibrio razonable con la satisfacción de los intereses públicos y la legítima protección del erario, y no desde una lógica de mera conveniencia fiscal.

En este sentido, la exigencia de abonar previamente una multa como condición para acceder a la revisión judicial de su legalidad aparece, cuanto menos, carente de justificación suficiente en supuestos como el presente.

Como ha señalado Cassagne, con esta reforma "...la legislación administrativa argentina da un paso relevante al alinearse con la evolución desde el Estado de Derecho Legal hacia el Estado de Derecho Constitucional, asegurando la plena vigencia de los principios derivados de los tratados internacionales con jerarquía constitucional".

En consonancia con ello, corresponde recordar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha establecido de manera reiterada que el requisito del pago previo no reviste carácter absoluto, y debe ceder cuando su exigencia importa un menoscabo real del derecho de defensa, ya sea por la desproporción entre el monto exigido y la capacidad económica del recurrente, o cuando se invocan vicios de nulidad manifiesta en el procedimiento administrativo.

Así lo sostuvo, entre otros precedentes, en "Agropecuaria Ayuí S.A. c/ AFIP s/ repetición" (Fallos: 322:1284), donde confirmó la constitucionalidad general del pago previo, pero estableció que dicho requisito debe ceder cuando la magnitud del monto resulta desproporcionada respecto de la capacidad económica del contribuyente, configurando una afectación irrazonable del



derecho de defensa, circunstancia que debe ser alegada y acreditada por el recurrente.

En idéntico sentido se expidió en “Micro Ómnibus Barrancas de Belgrano S.A. c/ Estado Nacional” (Fallos: 312:2490), reiterando que el solve et repete debe exceptuarse cuando su cumplimiento importa, en los hechos, una supresión del acceso a la justicia.

Asimismo, en “Micro Ómnibus Norte S.A. c/ Superintendencia de Riesgos del Trabajo s/ amparo” (Fallos: 342:2075), la Corte reafirmó que, en materia de sanciones administrativas, el pago previo cede cuando genera una restricción irrazonable del derecho de defensa, priorizando la tutela judicial efectiva frente a la arbitrariedad.

Los precedentes citados integran una línea jurisprudencial constante del Máximo Tribunal, orientada a armonizar la potestad estatal de recaudación con las garantías constitucionales de acceso a la jurisdicción y defensa en juicio.

En el caso de autos, la multa impuesta asciende a la suma de pesos once millones doscientos mil (\$11.200.000), monto que, por su entidad, podría comprometer seriamente el acceso a la justicia si se exigiera su depósito íntegro como condición para habilitar el control judicial de la legalidad del acto administrativo.

A ello se suma que los actores han formulado cuestionamientos sustanciales de hecho y de derecho respecto de la validez del Acta N° 6678, alegando la inexistencia de la infracción imputada y la vulneración de garantías esenciales del procedimiento, tales como la falta de intérprete para los ciudadanos extranjeros involucrados.

Finalmente, si bien la Ley 27.742 es posterior al inicio de la presente acción, la incorporación del artículo 25 bis a la Ley 19.549 refleja un estándar





Poder Judicial de la Nación

## JUZGADO FEDERAL DE PASO DE LOS LIBRES

legislativo actual que prioriza el control judicial efectivo por sobre la exigencia del cobro anticipado, y constituye un parámetro interpretativo relevante al momento de ponderar la razonabilidad del requisito cuestionado.

Mantener la exigencia del pago previo en un proceso en el que se discute una sanción de tal magnitud y se invocan nulidades procedimentales graves, resultaría incompatible con el derecho de defensa, el acceso a la justicia y los compromisos internacionales asumidos por el Estado argentino en materia de derechos humanos.

III. Por otro lado, cabe señalar que la Dirección Nacional de Migraciones ya ha emitido el correspondiente Certificado de Deuda, circunstancia que le permite, de así estimarlo pertinente, promover la vía ejecutiva en forma paralela, sin que ello constituya un obstáculo ni condicione el ejercicio del control judicial de legalidad que compete a este Tribunal en el marco del recurso directo interpuesto.

En efecto, la posibilidad de ejecución del crédito estatal no resulta incompatible con la revisión jurisdiccional de la legitimidad del acto administrativo sancionatorio, máxime cuando se encuentran cuestionados aspectos sustanciales relativos a la existencia de la infracción imputada y a la regularidad del procedimiento administrativo seguido para su imposición.

En virtud del principio de economía procesal, y habiéndose ya sustanciado el traslado de ley, corresponde habilitar la instancia judicial, a fin de permitir la producción de la prueba ofrecida por las partes y avanzar hacia el esclarecimiento de la verdad material de los hechos, finalidad última del proceso.

Exigir el pago previo de una sanción pecuniaria de magnitud considerable como condición para acceder al control judicial de su legalidad implicaría, en los hechos, restringir de manera irrazonable el derecho de defensa en juicio, transformando el requisito económico en una barrera de acceso a la jurisdicción,



en contradicción con la garantía constitucional de tutela judicial efectiva, que reconoce a la justicia como un derecho fundamental y no como un privilegio condicionado a la capacidad patrimonial del justiciable.

Por las razones expuestas y normas legales citadas,

**RESUELVE:**

**1º). RECHAZAR** la excepción de falta de pago previo articulada por la Dirección Nacional de Migraciones y, en consecuencia, **DECLARAR FORMALMENTE ADMISIBLE** el recurso directo interpuesto por María Julia Mango y Carlos La Cruz Jalife contra la Disposición N° DI-2022-90-APN -DGTJ#DNM y su confirmatoria.

**2º). TENER POR CONTESTADO** en tiempo y forma el traslado de la demanda por parte de la Dirección Nacional de Migraciones y por agregada la prueba documental obrante en autos.

**3º). ORDENAR** la apertura de la causa a prueba por el término de ley, debiendo las partes ratificar su ofrecimiento y proceder a su producción según corresponda.

**4º). IMPONER** las costas de la presente incidencia a la demandada vencida (Art. 68 CPCCN).

**5º). DIFERIR** la regulación de honorarios profesionales para el momento procesal oportuno.

**6º). NOTIFÍQUESE.**

GUSTAVO DEL C. DE J. FRESNEDA

Juez Federal

