



El “solve et repete” en el Derecho administrativo sancionador argentino

The “solve and repete” rule in Administrative sanctioning law in Argentina

Lucas A. Piaggio*

Pontificia Universidad Católica Argentina

Resumen:

El autor analiza la validez de la exigencia legal de pagar una multa administrativa como presupuesto para su revisión administrativa o judicial por parte del recurrente. Para ello, indaga sobre el origen del *solve et repete* en el derecho tributario, y su traspolación al derecho administrativo sancionador. En este sentido, demuestra que esa obligación legal es incompatible no solamente con la Constitución argentina, sino también con tratados internacionales de derechos humanos que resultan de aplicación en la región. Finalmente, arriba a tal conclusión con independencia de la postura que se adopte sobre la naturaleza jurídica de las multas administrativas.

Abstract:

The author analyzes the validity of the legal requirement to pay an administrative fine as an assumption to be submitted to administrative or judicial review by the appellant. To this end, the author explores the origin of *solve et repete* in tax law, and its transposition to the administrative penalty law. In this regard, he proves that this legal obligation is incompatible not only with the Argentine Constitution, but also with international human rights treaties in force in the region. Finally, he arrives to such conclusion regardless of the position taken on the legal nature of administrative fines.

Palabras clave:

Constitución Nacional – Convenciones internacionales sobre derechos humanos – *Solve et repete* – Multa administrativa – Control administrativo y judicial – Presunción de inocencia – Defensa en juicio

Keywords:

National constitution – International conventions of human rights – *Solve et repete* – Administrative fine – Administrative and judicial control – Presumption of innocence – Defense in trial

Sumario:

1. Introducción – 2. Origen y fundamentos del *solve et repete* – 3. Traspolación al derecho administrativo sancionador – 4. Naturaleza de las sanciones administrativas – 5. Inadmisibilidad del *solve et repete* – 6. Síntesis, conclusión y reflexiones finales – 7. Bibliografía

* Profesor de Derecho Administrativo de la Pontificia Universidad Católica Argentina. Contacto: lpiaggio@nyc.com.ar

1. Introducción

Desde hace ya varios años, pero especialmente en este último tiempo, ha proliferado en Argentina la sanción de normas legales, tanto a nivel nacional como provincial y municipal, que no solamente consagran la fuerza ejecutoria de los actos administrativos que imponen sanciones de multas a los particulares o administrados, sino que además establecen que el previo pago de las mismas constituye un presupuesto de procedencia formal para la interposición de cualquier recurso administrativo o judicial contra aquella decisión. Vale decir que, si lo que pretende la persona sancionada es cuestionar la imposición de la multa, debe inexorablemente pagar el monto de la misma para luego –o concomitantemente– poder interponer el recurso administrativo o judicial contra el acto administrativo en cuestión¹, y así poder repetir (en el mismo procedimiento administrativo o proceso judicial o en uno ulterior) el importe abonado.

No es otra cosa que la traspolación al derecho administrativo sancionador de un principio con fuerte e histórico arraigo en el derecho tributario: el *solve et repete*. Y esto se enmarca dentro de una tendencia de crecientes restricciones al control judicial de las sanciones que aplica la Administración Pública, que no solamente se advierte en nuestro país sino también en otros países de nuestra región².

Naturalmente este recaudo genera preocupación entre los particulares o administrados, que muchas veces se ven forzados a pagar montos exorbitantes por multas aplicadas por órganos administrativos ubicados en niveles inferiores del escalafón jerárquico, y que han sido impuestas en procedimientos administrativos abreviados, donde no siempre han sido suficientemente resguardadas las garantías constitucionales de debido proceso adjetivo en términos de producción de prueba, plazos o condiciones para la presentación de descargos o defensas. También ha invitado a un fuerte debate sobre la validez constitucional del presupuesto *sub examine*, siendo que la obligación de pago de una sanción cuya naturaleza punitiva es sostenida por un importante sector doctrinario y jurisprudencial, es previa a una revisión judicial suficiente del acto administrativo que la aplica.

Nuestro plan de trabajo consiste en analizar, en primer lugar, el origen y los fundamentos del principio del *solve et repete* que, como hemos visto, tiene su raíz en el derecho tributario. Posteriormente, examinaremos su traspolación al resto del derecho administrativo sancionador, correlacionándolo con ciertos principios jurídicos vinculados, propios de esta disciplina jurídica, especialmente con la presunción de legitimidad y fuerza ejecutoria de los actos administrativos. Pero también cotejaremos la validez de esta exigencia a la luz de ciertas reglas y principios del derecho penal, pero que tienen fundamento constitucional y en el derecho supranacional, el cual rige en la mayoría de los países de Latinoamérica. Para ello, previamente se repasará la naturaleza de las sanciones administrativas, para determinar si tienen –o no– carácter punitivo. Finalmente, y como corolario, ofreceremos nuestras reflexiones acerca de la validez o invalidez de la regla del “*solve et repete*” en el derecho administrativo sancionador.

1 A nivel nacional, tenemos un ejemplo de este fenómeno en el art. 45 de la Ley de Defensa al Consumidor N° 24.240, en el que se establece que para interponer recurso judicial directo contra una resolución administrativa que imponga sanción de multa, “*deberá depositarse el monto de ésta a la orden de la autoridad que la dispuso, y presentar el comprobante del depósito con el escrito del recurso, sin cuyo requisito será desestimado, salvo que el cumplimiento de la misma pudiese ocasionar un perjuicio irreparable al recurrente...*”. Por su parte, la Ley N° 18.695 (“Procedimiento para la aplicación de sanciones a las normas de ordenamiento y regulación de la prestación de trabajo”), modificada por la Ley N° 20.554, en su artículo 11 dispone que la resolución que imponga la multa podrá ser apelada “*previo pago de ésta*” Y como ejemplo del presupuesto *sub examine* para la interposición de un recurso administrativo, tenemos el art. 30 de la Ley 21.740 de Junta Nacional de Carnes, donde se establece que contra las resoluciones sancionatorias podrá recurrirse “*previo depósito del importe correspondiente si se tratase de multa, mediante el recurso de reconsideración y apelación en subsidio*”.

Por su parte, a nivel provincial, la Ley N° VI-0156-2004 (5540) de la Provincia de San Luis, en su artículo 58 dispone que para interponer un recurso contra un acto administrativo que imponga pena de multa, “*se deberá depositar, a la orden de la autoridad que lo dispuso, el correspondiente monto de la multa impuesta y presentar el comprobante del depósito con el escrito mediante el cual se interpone el recurso, sin cuyo requisito será desestimado*”. En el mismo sentido, la Ley N° 13.133 de la Provincia de Buenos Aires, en su artículo 70, prevé que para interponer la acción judicial contra una resolución administrativa que imponga sanción de multa, “*deberá depositarse el monto de ésta a la orden de la autoridad que la dispuso, y presentar el comprobante del depósito junto con el escrito de demanda sin cuyo requisito será desestimado, salvo que el cumplimiento de la misma pudiese ocasionar un perjuicio irreparable al impugnante...*”.

Finalmente, a nivel municipal, la Ordenanza Tributaria de la Municipalidad de Villa Merlo, N° 117-HCD-2008, en su artículo 189, establece contra las resoluciones del Organismo Fiscal que no solamente determinen obligaciones tributarias, sino que también impongan sanciones, el contribuyente o responsable podrá interponer una serie de recursos administrativos y judiciales, para lo cual será requisito indispensable la previa regularización de la situación fiscal en cuanto a los importes que se le reclaman.

2 Hemos analizado este fenómeno, especialmente en torno a las multas aplicadas en materia de prevención de lavado de activos y financiamiento del terrorismo, en nuestra monografía jurídica que resultara ganadora de la VII Edición del Concurso de Monografías Jurídicas para Abogados Senior organizado por la Federación Latinoamericana de Bancos (FELABAN), que fuera presentada en el marco del “XXXIV Congreso Latinoamericano de Derecho Financiero - COLADE”, desarrollado en la ciudad de Panamá, República de Panamá, del 12 al 14 de agosto de 2015, y que fuera publicado bajo el título “Control judicial de las sanciones administrativas aplicadas en materia de prevención de lavado de activos y financiamiento del terrorismo”, en *Estudios de Derecho Comercial y Bancario: Homenaje a los Profs. Eugenio Xavier de Mello e Israel Creimer*, coord. Adriana Bianchi (Montevideo: Universidad Católica del Uruguay, 2017).

2. Origen y fundamentos del *solve et repete*

El instituto legal *sub examine* conlleva a que “la impugnación de cualquier acto administrativo que implique liquidación de un crédito a favor del Estado solo es posible si el particular se aviene previamente a realizar el pago que se discute”³.

Si bien en su formulación genérica involucra todo tipo de crédito a favor del erario público, en sus orígenes constituyó específicamente “un medio peculiar de tutela del crédito tributario del Estado”⁴.

En cuanto a su fundamento, diversos autores coinciden en que está enderezado a permitir la normal percepción de los recursos por parte del Estado, evitando que su recaudación quede demorada, trabada u obstruida ante la promoción de causas judiciales por los obligados al pago⁵. De ahí que se priorice el interés público fiscal materializado en la rápida y efectiva percepción del ingreso tributario, aunque ello implique sacrificar o restringir el derecho de defensa en juicio o de acceso a la justicia, por parte de la persona que pretende cuestionar el acto administrativo determinativo del tributo a abonar.

No son pocos los respetados autores que, desde el mismo campo de las finanzas públicas, cuestionan la razonabilidad del instrumento que analizamos, por la falta de adecuación proporcional entre el medio elegido –el *solve et repete*– y la finalidad del instituto –no obstaculizar la normal y regular percepción de la renta pública⁶–. Es que, en un Estado de derecho, en el que las personas no son súbditos, deviene inadmisibles la obligación de pago de una deuda fiscal determinada por la Administración sin que exista la posibilidad de que un tribunal de justicia evalúe siquiera la procedencia de la suspensión de la intimación formulada por el organismo fiscal. En consecuencia, el *solve et repete*, al excluir la posibilidad de ese contralor judicial efectivo, erigiéndose en un presupuesto necesario para tener habilitada la instancia judicial, resulta inconstitucional⁷.

Se ha señalado, en ese sentido crítico, que el instituto del *solve et repete* constituye “un privilegio injustificado a favor del Fisco, en franco abandono en el derecho comparado”⁸. Por tal razón, se viene propiciando su abolición desde hace varias décadas en la doctrina hispanoamericana.

Así, por ejemplo, en las Jornadas Latinoamericanas de Derecho Procesal, que tuvieron lugar en Montevideo en 1957, se concluyó lo siguiente: “Ninguna norma debe establecer el pago previo de las prestaciones reclamadas por la Administración, como requisito para el ejercicio de recursos administrativos y de la acción de nulidad”⁹.

En las II Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario, llevadas a cabo en México, en 1958, se aprobó la siguiente recomendación: “Debe eliminarse, como requisito de procedencia, tanto en la interposición de recursos administrativos como en el ejercicio de la acción contenciosa, el pago previo de los tributos, sin perjuicio de las garantías que fueren necesarias para los casos en que exista riesgo de incumplimiento del crédito fiscal”¹⁰.

Más cercanas en el tiempo, en las Jornadas Luso-Hispanoamericanas de Pamplona de 1976, se postuló lo siguiente: “La interposición y decisión de recursos o acciones no debe estar condicionada al pago previo de la obligación impugnada, ni ningún otro tipo de requisito que no tenga relación directa con el objeto del recurso o acción que se deduce”¹¹.

3 Julio C. Durand, “El Pago Previo (*solve et repete*)”, en *Tratado de Derecho Procesal Administrativo*, Tomo I, dir. Juan Carlos Cassagne, (Buenos Aires: La Ley, 2007), 769.

4 Dino Jarach, *Estudios de Derecho Tributario* (Buenos Aires: Ediciones Cima, 1998), 241.

5 Manuel Androozzi, *La materia contencioso-administrativa* (Tucumán: Tea, 1946), 278; Manuel de Juano, *Curso de finanzas y derecho tributario*, Tomo I, 2da ed. (Rosario: Molachino, 1969), 446; Manuel J. Argañarás, *Tratado de lo contencioso-administrativo* (Buenos Aires: Tea, 1955), 126.

6 Rodolfo Spisso, *Acciones y recursos en materia tributaria* (Buenos Aires: Lexis Nexis, 2005), 6.

7 Rodolfo Spisso, *Derecho Constitucional Tributario, Principios Constitucionales del Gasto Público, Doctrina Judicial de la Corte Suprema de Justicia de la Nación* (Buenos Aires: Lexis Nexis – Depalma, 2000), 536.

8 José O. Casas, “El Tribunal Fiscal de la Nación Argentina y el principio de *solve et repete*”, en *Tribunal Fiscal de la Nación – 40 años*, AAVV, 335 y ss (Buenos Aires: Asociación Argentina de Estudios Fiscales, 2000); en especial, 367.

9 Ver en AAVV, *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Montevideo* Año IX (1958): 139 y ss.

10 Tema 2, acápite VI. Véase en *Resoluciones de las Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario*, disponible en www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/64-65/resoluciones-de-las-jornadas-latinoamericanas-de-derecho-tributario.pdf

11 Cfr. Rodolfo Spisso, *Derecho Constitucional Tributario...*, 545-546.

3. Traspolación al derecho administrativo sancionador

Si bien el origen del *solve et repetese* encuentra, como hemos visto en el capítulo anterior, en el Derecho Tributario, y sin perjuicio de los ya señalados cuestionamientos que recibe en esa rama jurídica, lo cierto es que ha venido teniendo intensa acogida en el denominado “derecho administrativo sancionador”.

En nuestro país, a pesar de que la Corte Suprema de Justicia de la Nación (“CSJN”) tiene establecido desde antaño que la posibilidad de que la Administración aplique sanciones está supeditada a que la ley la autorice y, en lo que aquí importa, a que las decisiones respectivas se encuentren sujetas a un control judicial suficiente¹², desde hace tiempo se han venido sancionando múltiples normas que establecen la exigencia del pago previo de multas aplicadas con motivos de infracciones a leyes y reglamentos de policía y como requisito previo e ineludible para la revisión administrativa y/o judicial de los actos administrativos que determinaron la infracción y fijaron el monto de la sanción pecuniaria.

Lamentablemente, la validez de este tipo de recaudo legal en este campo del derecho ha sido en principio admitida por el propio Tribunal Cintero¹³ y por varias salas de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal¹⁴, que es el fuero con competencia específica en la materia.

Solamente se han admitido como excepciones al citado principio general, la acreditación de la desproporción entre el monto de la multa y la concreta capacidad económica del sancionado que pretende cuestionarla, de manera tal que la previsible imposibilidad de pago por parte del recurrente torne ilusorio el derecho de acceso a la revisión judicial de la sanción aplicada, previsto por la norma¹⁵; o bien aquellos supuestos en que el plazo exigido para el pago de la multa (como presupuesto para su cuestionamiento judicial) era manifiestamente exigido¹⁶.

Fuera de esos casos, en que ha procedido la declaración de inconstitucionalidad del *solve et repete*, tal recaudo ha sido validado por la jurisprudencia. Esto ha coadyuvado a la proliferación de normas exigiendo este presupuesto, tanto para la habilitación del cuestionamiento administrativo como judicial de las sanciones pecuniarias aplicadas por la Administración. Se inscribe esta situación dentro del creciente fenómeno de restricciones al control judicial de la actividad administrativa, que se viene observando en este último tiempo, particularmente en el derecho administrativo sancionador, como hemos adelantado en el capítulo introductorio.

4. Naturaleza de las sanciones administrativas

Previo al análisis de la validez del recaudo del *solve et repete* en el derecho administrativo sancionador, y más específicamente, de su compatibilidad con ciertas garantías legales, constitucionales y supranacionales, cabe examinar la naturaleza de las sanciones administrativas en general, fundamentalmente para determinar si tienen –o no– sustancia punitiva y si, como consecuencia de ello, resultan aplicables las reglas, principios y garantías del derecho penal (muchas de las cuales tienen raigambre constitucional) a este capítulo del derecho administrativo sancionador.

4.1 Distinción entre sanciones civiles y penales

En el mundo jurídico pueden distinguirse básicamente dos tipos de sanciones: a) las “reparatorias” o “resarcitorias”, destinadas al restablecimiento de la situación jurídica anterior al hecho que consuma la infracción a un deber (ej. nulidad de actos jurídicos o la obligación de resarcir el daño causado derivado de

12 Fallos 171:366; 193:408; 198:79; 201:428; 202:524; 207:90 y 165; entre otros.

13 Fallos 155:96; 247:181; 261:101; 278:188; 307:1753; 312:2490; entre muchos otros.

14 Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal (en adelante, “CNACAF”), Sala I, “La Estrella S.R.L.”, sentencia publicada el 28/09/1995; Sala II, “Empresa de Transportes Pedro de Mendoza”, sentencia publicada el 18/7/1995; Sala III, “Empresa de Transportes Los Andes SAC”, sentencia publicada el 11/4/1995; y Sala V, “Microomnibus Barrancas de Belgrano S.A.”, sentencia publicada el 27/12/1995, entre otros.

15 Al respecto, nuestro Alto Tribunal ha sido particularmente restrictivo al establecer lo siguiente: “*Son válidas las normas que establecen como requisito para apelar ante la instancia judicial el previo pago de la multa impuesta por la autoridad administrativa, en tanto las excepciones que se admiten contemplan fundamentalmente situaciones patrimoniales 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.*” (Corte Suprema de la Justicia de la Nación (en adelante –CSJN–, “Agropecuaria Ayui S.A.”, sentencia publicada el 30/06/1999, LA LEY, 2000-C, 97, con nota de Miguel Nathan Licht). Esta doctrina judicial también aparece en Fallos 285:302; 322:337.

16 El Tribunal del Trabajo N° 6 de San Isidro se ha pronunciado en este sentido en los autos “Pepsico de Argentina S.R.L. c/ Ministerio de Trabajo” (sentencia del 27/02/2008), sobre la inconstitucionalidad del artículo 61 de la ley 10.149 de la Provincia de Buenos Aires. Para arribar a tal solución se argumentó que “...se da una situación especial dado el exiguo plazo de tres días hábiles conferido para el depósito de un monto, que si bien podría no ser desproporcionado con la magnitud de la capacidad económica de PEPSICO DE ARGENTINA SRL, razonablemente pudo resultarle de imposible o muy difícil efectivización dentro de los tres días conferidos.”

los ilícitos); y b) las “preventivas” o “represivas”, que buscan prevenir y evitar la violación del ordenamiento jurídico y que, de ocurrir esto, infligen un daño al infractor independientemente de aquel fin de recomposición (prisión, arresto, multa, inhabilitación, clausura, amonestación, etc.). A las primeras se las denomina genéricamente *sanciones civiles* y a las segundas *sanciones penales*.

Dentro de este último campo ingresa toda la prerrogativa sancionatoria del Estado que se exhibe directa o indirectamente como manifestación de una de las potestades y prerrogativas que ejerce sobre sus ciudadanos, y que se deriva de su facultad de reglamentar los derechos (poder de policía)¹⁷, y de sancionar consecuentemente las violaciones a los deberes impuestos por las normas jurídicas¹⁸.

4.2 Aparición de las sanciones administrativas

Desde hace algunos siglos se ha tratado, sin embargo, de deslindar del concepto de “delito” y del ámbito de las sanciones penales *stricto sensu*, a una determinada categoría de sanciones que la Administración pública creaba y aplicaba en ejercicio de la función administrativa¹⁹, pero que tenía la nota represiva o preventiva, propia de las sanciones penales antes descriptas.

Tales sanciones recibieron el nombre de “infracciones administrativas”, “faltas” o “contravenciones”, tal vez para no exhibir tan descaradamente la contradicción con una regla básica del derecho sancionador, ya acuñada en la Declaración de los Derechos del Hombre de 1789, según la cual toda potestad sancionatoria sobre el ciudadano debía ser establecida por la ley y discernida por los jueces²⁰. No es casualidad, entonces, que desde hace años el viejo nombre de “derecho penal administrativo” haya mutado por el de “derecho administrativo sancionador”.

En tren de buscar alguna explicación o justificación para este fenómeno, podría decirse que ante la proliferación de las normas que creaban figuras antijurídicas, los jueces no pudieron ejercer materialmente en toda su plenitud la potestad sancionatoria respectiva. Hay que admitir, también, que la Administración pública ha mostrado ciertas reticencias a perder sus históricas prerrogativas, heredadas del absolutismo. Lo cierto es que, por una u otra razón, la Administración ha conservado un importante poder sancionatorio, al menos con respecto a las infracciones al ordenamiento jurídico que, por su escasa gravedad, no han sido consideradas delitos, cuya punición fue delegada a los jueces.

4.3 El debate sobre su naturaleza jurídica y principios aplicables

La aparición de esta potestad sancionatoria en cabeza de la Administración pública ha generado hace ya varias décadas un intenso debate acerca de la naturaleza jurídica de las mismas y la consecuente aplicación directa –o no– a las sanciones administrativas de los principios del Derecho penal sustantivo, que, como es sabido, es un derecho esencialmente garantista, preocupado por el respeto de los derechos del inculpado²¹.

4.3.1 Tesis de la naturaleza administrativa

De un lado de la biblioteca, cierta doctrina penalista y iusadministrativa postula la posibilidad de que estas últimas tengan un régimen jurídico diverso al de las sanciones penales, por entender que, entre el delito y la contravención, hay una profunda distinción cualitativa, es decir, de naturaleza jurídica²².

17 Fernando García Pullés, “Sanciones de Policía – La distinción entre los conceptos de delito y faltas y contravenciones y la potestad sancionatoria de la Administración”, en *Jornadas sobre Servicio Público, Policía y Fomento*, AAVV (Buenos Aires: Ediciones RAP, 2005), 751 y ss, en especial 752; y Adolfo Carretero Pérez y Adolfo Carretero Sánchez, *Derecho Administrativo Sancionador* (Madrid: Ediciones de Derecho Reunidas, 1995), 7 y ss.

18 Ricardo H. Francavilla, *El alcance de la potestad sancionatoria del Estado*, en *Cuestiones de Contratos Administrativos*, AAVV (Buenos Aires: RAP, 2007), 209 y ss., en especial, 209.

19 La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha tenido una postura vacilante en torno a este tema, ya que en algunos pronunciamientos ha considerado que la potestad sancionatoria de la Administración pública importaba el ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de ésta (Fallos 305:129 –“Madala”–), mientras que en otras sentencias consideró que se trataba de funciones administrativas (Fallos 311:260 –“Persoglia”–).

20 García Pulles, “Sanciones de Policía...”, 753. En este mismo orden de ideas, agrega Juan Carlos Cassagne que el juzgamiento de las infracciones administrativas suele realizarse por órganos, principios y procedimientos peculiares, que no se identifican plenamente con el sistema que rige la actividad de quienes juzgan los delitos, en Juan Carlos Cassagne, *Derecho administrativo*, Tomo I (Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1998), 191, con cita de Enrique R. Aftalión, *Derecho Penal Administrativo* (Buenos Aires: Arayú, 1955), 17. Según Cassagne, la constitucionalidad del ejercicio de la potestad sancionatoria por parte de la Administración pública está condicionada al cumplimiento de dos requisitos fundamentales: a) un control judicial suficiente (en los términos del *leading case* “Fernández Arias” –Fallos 247:652– de la Corte Suprema de Justicia de la Nación) ante los tribunales judiciales de la aplicación de la sanción administrativa; y b) la observancia de las garantías del debido proceso, lo que comporta la no ejecutoriedad de la sanción cuestionada judicialmente hasta tanto se pronuncie el tribunal de justicia; en Cassagne, *Derecho administrativo...*, Tomo II, 569-570.

21 Francavilla, *El balance de la potestad sancionadora...*, 212.

22 Ricardo Núñez, *Tratado de derecho penal*, Tomo I (Córdoba: Lerner, 1987), 19; Rafael Bielsa, *Estudios de Derecho Público*, Tomo I (Buenos Aires: Depalma, 1950), 325.

Tal criterio tiene su origen en la clásica obra de James Goldschmidt, seguido luego por la escuela alemana de Bernard Schmidt, conforme a la cual la distinción entre ambas figuras está determinada por la naturaleza de las cosas. Ello así porque mientras que en los delitos judiciales el contenido material de lo injusto se encuentra en el daño (o en la situación de peligro), concreto y mensurable, inferido a un bien jurídico protegido de los ciudadanos o del propio Estado, en las infracciones o contravenciones administrativas se trata de la inobservancia de órdenes o mandatos administrativos (la mayoría de los cuales son moralmente inocentes), o de una violación del deber genérico de obediencia o de colaboración por parte de los particulares con la Administración pública, afectando así solamente intereses de tipo administrativo²³.

De la tesis aquí expuesta se deriva, como conclusión, la inaplicabilidad a este ámbito administrativo sancionador de los principios fundamentales del derecho penal, por cuanto están orientados a otros fines.

4.3.2 Tesis de la naturaleza penal

Por el contrario, otro sector ha venido propugnando la existencia de una identidad sustancial entre las sanciones administrativas y las penales, lo que acarrea la aplicación directa de los principios penales a aquéllas.

Esta tesis pregona que, entre los delitos y las infracciones administrativas, existen solamente diferencias formales y externas, y no esenciales, debiendo incluirse a estas figuras dentro del derecho penal especial (“derecho penal administrativo”), y pudiendo considerárselas, en el peor de los casos, como “pequeños delitos”, pero delitos al fin²⁴.

Puede decirse que tal criterio es el que finalmente ha terminado imperando en la más caracterizada doctrina nacional y comparada²⁵, y ha sido el que tradicionalmente ha imperado en la jurisprudencia de nuestra CSJN²⁶. Y si bien hace algunos años ese tribunal dictó un precedente en sentido contrario²⁷, en pronunciamientos posteriores, sin expedirse sobre la naturaleza jurídica de las sanciones administrativas, reafirmó la aplicación a su respecto de los principios y reglas del derecho penal²⁸.

Es también el criterio que pregona la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que en el caso “Baena”²⁹ resolvió que “las sanciones administrativas son, como las penales, una expresión del poder punitivo del Estado y que tienen, en ocasiones, naturaleza similar a la de éstas. Una y otra implican menoscabo, privado o alteración de los derechos de las personas, como consecuencia de una conducta ilícita”.

23 Ver Heinz Mattes, *Problemas de Derecho Penal Administrativo* (Madrid: Edersa, 1979) 229-230 y nota 363; y Francavilla, *El alcance de la potestad sancionadora...*, 211.

24 Como enseña Miguel Marienhoff, el llamado “derecho penal administrativo” no sale del ámbito del derecho penal sustantivo, cuya esencia aparece también en aquél; en Miguel Marienhoff, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo III-B (Buenos Aires: Abeledo Perrot), 429.

25 Enrique Aftalion, *El derecho penal administrativo como derecho administrativo especial* (Buenos Aires: La Ley, 75-824); Sebastián Soler, *Tratado de derecho penal*, Tomo I (Buenos Aires: La Ley, 1945), 248; Ricardo Levene (h.), *Introducción al derecho contravencional*, (Buenos Aires: Depalma, 1968), 37 y ss.; Miguel S., Marienhoff, *Tratado de derecho administrativo*, Tomo IV (Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2008), 598 y 601; Cassagne, *Derecho Administrativo...*, Tomo II, 568; José Daniel Cesano, “Las personas jurídicas y las formas básicas de su vinculación con el delito: estrategias para su represión y críticas”, www.ciidpe.com.ar; Luis Gimenez de Asúa, “Las contravenciones o faltas”, *La Ley* Tomo 56, 959; Raúl Eugenio Zaffaroni, *Manual de derecho penal*, Ediar, Buenos Aires, (1977), 76; Antonio Domínguez Vila, *Constitución y Derecho Sancionador Administrativo*, Marcial Pons, (Madrid, 1997), 197 y ss.; Carretero Pérez y Carretero Sánchez, *Derecho Administrativo Sancionador*, 15 y ss.; entre muchos otros.

26 Enrique Afalión, “El derecho penal administrativo como derecho administrativo especial”, *La Ley*, 75-824; Sebastián Soler, *Tratado de derecho penal*, *La Ley*, 1945, t. I, 248; Ricardo Levene (h.), *Introducción al derecho contravencional*, Depalma, Buenos Aires, 1968, 37 y ss.; Miguel S. Marienhoff, *Tratado de derecho administrativo*, Tomo IV (Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2008), 598 y 601; Cassagne, *Derecho Administrativo...*, Tomo II, 568; José Daniel Cesano, “Las personas jurídicas y las formas básicas de su vinculación con el delito: estrategias para su represión y críticas”, www.ciidpe.com.ar; Luis Jimenez de Asúa, “Las contravenciones o faltas”, *La Ley*, Tomo 56, 959; Raúl Eugenio Zaffaroni, *Manual de derecho penal*, (Buenos Aires: Ediar, 1977), 76; Antonio Domínguez Vila, *Constitución y Derecho Sancionador Administrativo*, (Madrid: Marcial Pons, 1997), 197 y ss.; Carretero Pérez y Carretero Sánchez, *Derecho Administrativo Sancionador*, 15 y ss.; entre muchos otros.

27 Sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, “Federación de Empresarios de Combustibles de la República Argentina y otros c/Secretaría de Energía” (sentencia publicada el 19/04/2005, Fallos 328:940), el Alto Tribunal sostuvo que las sanciones que aplica la Administración Pública “no participan de la naturaleza de las normas del Código Penal pues no se trata de penas por delitos sino de sanciones por infracción a normas de policía...”.

28 Sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, *in re* “Comisión Nacional de Valores c/ Telefónica Holding SA”, sentencia publicada el 16/06/12, Fallos 335:1089. En el precedente “Cristalux S.A.”, sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, publicada el 11/04/2006, Fallos 329:1053, la Corte estableció –remitiéndose a los votos en disidencia en el fallo “Ayerza” (sentencia de la Corte Suprema de la Nación, publicada el 16/04/1998, Fallos 321:824)– que a raíz de la incorporación a nuestro ordenamiento jurídico de los tratados internacionales de derechos humanos mencionados, “no es posible pretender que una rama del derecho represivo o un determinado objeto de protección estén genéricamente excluidos de la esfera de aplicación de la garantía” (en alusión al principio de “retroactividad de la ley penal más benigna”, previsto en los artículos 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 15.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos –incorporados a nuestra Constitución Nacional por medio de su artículo 75, inciso 22–).

29 Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Baena, Ricardo y otros vs. Panamá”, sentencia de 2/02/2001.

Inclusive, en el ámbito del derecho comunitario europeo, el propio Tribunal Europeo de los Derechos Humanos ha entendido que la contravención es una sanción penal, sobre la base de entender que pertenecen al derecho penal todas las sanciones tendientes a producir un efecto disuasorio, ya sean medidas privativas de la libertad o multas económicas³⁰.

4.3.3 Nuestra opinión

A nuestro entender, por encima de las diferencias formales, externas o cuantitativas que pueda haber entre los delitos judiciales y las infracciones o contravenciones administrativas, lo fundamental es que se trata sustancialmente del desenvolvimiento de un único *ius puniendi* estatal. Es que no existe un derecho penal subjetivo de la Administración ni del Poder Judicial, sino del Estado³¹. No hay estrictamente, entonces, una distinción ontológica o cualitativa entre tales conceptos o figuras jurídicas, que tienen clara sustancia punitiva. Por sobre todas las cosas, la esencia de ambas es traer aparejado la aplicación de una sanción de carácter represivo (y no meramente reparatorio o resarcitorio) a una conducta tipificada como ilícita³².

No se nos escapa que, en relación con esto último, cierta doctrina sostiene que mientras las sanciones penales tienen una finalidad eminentemente represiva, las de carácter administrativo juegan un factor coercitivo para el cumplimiento de la normativa³³. Pero lo cierto es que toda norma jurídica que amenaza con una sanción tiene un propósito didáctico y de prevención, que no es otro que lograr el cumplimiento del ordenamiento jurídico; de modo tal que no debería admitirse la idea de normas meramente represivas.

Por otro lado, y en esa misma línea de pensamiento, la potestad sancionatoria es claramente una prerrogativa ajena a toda potestad atribuida a la Administración pública para la gestión de los intereses públicos³⁴.

En definitiva, sobre la base de entender que la diferencia entre los delitos judiciales y las infracciones administrativas no es cualitativa sino cuantitativa, la categorización de un comportamiento ilícito como tipificante de un delito o de una infracción o contravención administrativa será una cuestión de grado³⁵ derivada a un análisis –político, y no jurídico– del legislador³⁶, quien debe decidir si la tutela de un determinado bien jurídico corresponde al Derecho penal o al Derecho administrativo sancionador³⁷. Se sostiene, en tal sentido, que los delitos atentan contra un bien individual jurídicamente protegido, mientras que las infracciones administrativas vulneran normas creadas en razón de mayor utilidad social y agreden, por ende, intereses sociales, esto es, “bienes administrativos”³⁸, el “orden general” o el “orden administrativo”³⁹. Ahora bien, compete al órgano parlamentario determinar qué tipo de conductas ilícitas atacan uno u otro bien⁴⁰ y, por ende, de acuerdo a su gravedad, califican como delitos judiciales o infracciones administrativas⁴¹.

30 Sentencia dictada en el caso “Orzturk” (1984), citada por José Suay Rincón, “El derecho administrativo sancionador: Perspectivas de reforma”, *Revista de Administración Pública Española*, N° 109 (1986), 214.

31 Cfr., Cassagne, *Derecho Administrativo...*, Tomo II, 568

32 Cierta doctrina sostiene que mientras las sanciones penales tienen una finalidad eminentemente represiva, las de carácter administrativo juegan un factor coercitivo para el cumplimiento de la normativa (cfr. José Suay Rincón, *Sanciones administrativas*, Bolonia, 1989, cit. por Fernando García Pullés, “Derecho administrativo sancionador y algunas notas del régimen disciplinario del empleo público”, *Jurisprudencia Argentina*, (2003-IV), 1261). Tal postura ha sido cuestionada precisamente por este último autor al destacar que en el régimen jurídico toda norma que amenaza con una sanción tiene como prioridad y justificación de su existencia un fin didáctico y de prevención, que no es otro que lograr el cumplimiento del ordenamiento jurídico, de modo tal que no debería admitirse la idea de normas meramente represivas.

33 Cfr. José Suay Rincón, *Sanciones administrativas*, cit. por García Pullés, “Derecho administrativo sancionador y algunas notas del régimen disciplinario...”, 1261.

34 Alejandro Nieto, *Derecho Administrativo Sancionador*, (Madrid: Tecnos, 2005), 26.

35 Juan C. Casagne, “En torno de las sanciones administrativas y la aplicabilidad de los principios del derecho penal”, *El Derecho*, Buenos Aires, 143-940.

36 Tal valoración se realiza según “la gravedad e importancia que se le dé en momento y lugar determinado, las razones de necesidad y utilidad práctica y el sentimiento general predominante” (Levene, *Introducción al derecho contravencional*, 43-44.).

37 Inclusive, según cierta doctrina existe la posibilidad de que un mismo bien jurídico sea protegido por ambas disciplinas (cfr. Daniel E. Maljar, *El derecho administrativo sancionador* (Buenos Aires: Ad Hoc, 2004), 75. A su vez, se discute en doctrina si tal régimen abarcativo de las faltas y contravenciones forma parte del derecho penal sustantivo o del derecho administrativo especial, si pertenece al derecho administrativo o si, por el contrario, se trata de una rama del derecho dotada de autonomía científica (Cassagne, *Derecho Administrativo...*, Tomo I, 191, y sus citas).

38 Cfr. José Luis Villada, *Derecho Penal*, (Salta: Virtudes 2006) 129; y Alfonso Buteler, “Límites de la potestad sancionatoria de la Administración”, *La Ley*, Buenos Aires, (2010), 2.

39 Cassagne, *Derecho Administrativo...*, Tomo I, 190.

40 En nuestro régimen federal corresponde por de pronto al Congreso de la Nación definir qué conductas constituyen “delitos”; definición que se encuentra contenida en el Código Penal o en leyes especiales. Luego, serán el propio legislador nacional o las legislaturas provinciales dentro de sus jurisdicciones las que determinen qué otro tipo de conductas, situaciones o hechos, no catalogados como “delitos” por aquél, constituyen “infracciones”, “faltas” o “contravenciones” por alterar el orden jurídico o las reglas de convivencia (cfr. Marienhoff, *Tratado de derecho administrativo*, Tomo IV, 603-604).

41 Como dice Marienhoff, el delito trasunta mayor gravedad que la falta (lo que se traduce generalmente en una penalidad mayor para el delito). Marienhoff, “*El infractor es socialmente menos peligroso que el delincuente*” (Marienhoff, *Tratado de derecho administrativo*, Tomo IV, 699 y 601).

Esta distinción de grado (y no de naturaleza) entre las infracciones y los delitos no ha impedido consagrar ciertas diferencias entre el régimen del Derecho administrativo sancionador y del Derecho penal. Así, por ejemplo, se ha señalado que mientras en materia infraccional campean los principios de la responsabilidad objetiva, de la teoría del riesgo creado y de la solidaridad, en el Derecho criminal rige la regla de la culpabilidad personal del imputado⁴², que requiere una base subjetiva (culpa o dolo) para la persecución de las acciones delictivas antijurídicas e impide, por de pronto, la sanción penal a las personas jurídicas⁴³, tan habitual en el Derecho administrativo sancionador⁴⁴.

Con todo, tales diferencias nunca pueden llegar, a nuestro modo de ver, a negarle al presunto infractor administrativo las mismas garantías sustanciales y procesales que en el derecho penal⁴⁵. A lo sumo, podría admitirse un cierto relajamiento de las mismas tratándose de sanciones administrativas de “autoprotección de la organización administrativa”, que son las que se imponen por ejemplo en materia de empleo público, con el fin de mantener el orden y la disciplina interna necesarios para el correcto ejercicio de las funciones administrativas⁴⁶. Pero aquellas garantías penales deberían predicarse sin cortapisas mediando sanciones de “protección del orden social general”.

Desde esta óptica, cabe lamentar la progresiva “matización” que se observa de la aplicación de las garantías penales al campo del Derecho administrativo sancionador⁴⁷, lo que está conduciendo a que principios tan caros al Derecho penal, como los de reserva de ley, prohibición de la analogía, interdicción de la retroactividad de la ley más gravosa, *non bis in idem*, *refomatio in pejus*, presunción de inocencia, se prediquen como reglas ajenas a aquel ámbito⁴⁸. Tal cuestionable fenómeno al que estamos asistiendo en estos días ha sido caracterizado como la “huida de las faltas administrativas del derecho penal”⁴⁹.

5. Inadmisibilidad del *solve at repete*

Corresponde ahora adentrarnos en el examen de la validez del requisito del *solve et repete* en el derecho administrativo sancionador, vale decir, como presupuesto para la interposición de una acción o recurso administrativo o judicial para la impugnación del acto administrativo que impuso la multa en cuestión.

Como se verá a continuación, el recaudo es manifiestamente ilegítimo, desde varios puntos de vista, a saber:

5.1 Diversidad de valores jurídicos en juego: percepción de la renta ordinaria vs. carácter contingente de la recaudación de las multas

Como hemos visto en el capítulo introductorio, desde hace ya algunos años se han venido sancionando normas que exigen el pago previo de la multa como requisito de procedencia para el cuestionamiento no solamente judicial, sino también administrativo, del acto administrativo que lo impuso. Esto implica trasladar al derecho administrativo sancionador un recaudo típico del derecho tributario.

Hemos también observado en el capítulo anterior que ya resulta discutible la constitucionalidad del *solve et repete* en materia tributaria. Pues bien, cuando la cuestión debatida es una multa administrativa, tal exigencia es directamente inadmisibles. Ello así, por cuanto el bien jurídico protegido en cada caso es diferente.

En el caso de los tributos, la finalidad de la norma es evitar que el erario público se vea perjudicado, lo cual traería aparejada, para el Estado, la imposibilidad de atender sus necesidades y realizar sus finalidades

42 Nieto, *Derecho Administrativo Sancionador*, 33 y ss.

43 Buteler, “Límites de la potestad sancionatoria de la Administración”, 2. Debe advertirse que tal principio se encuentra actualmente sujeto a debate, existiendo ejemplos recientes de normas legales que –no sin controversia– han consagrado el régimen de responsabilidad penal aplicable a las personas jurídicas privadas (en Argentina, por ejemplo, ello ha tenido lugar mediante la sanción de la Ley 27.401),

44 La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación admite la validez de la extensión de la responsabilidad infraccional administrativa a personas jurídicas (v.gr., *in re* “Wlodavsky, Pedro y otros”, La Ley, Buenos Aires, 1978- A, 431).

45 La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha establecido en varios precedentes la necesidad de aplicar supletoriamente en esta materia los principios generales y normas del derecho penal común (Fallos: 184:417; 202:293; 235:501; 287:76; 289:336; 290:202).

46 Francavilla, *El alcance de la potestad sancionadora...*, 210-211.

47 Tradicionalmente se han considerado aplicables las reglas y los principios del Derecho penal a las contravenciones y faltas administrativas (Cassagne, *Derecho Administrativo...*, Tomo II, 568, 571 y 578).

Sin embargo, este último jurista aclara que en las infracciones administrativas de “autoprotección” (v. gr. imposición de una sanción con motivo de la ejecución de un contrato de la Administración; sanciones disciplinarias, etc.), basta con las garantías del procedimiento administrativo, sin perjuicio de reconocer que muchas de ellas encuentran sustento en principios de naturaleza penal que han tenido recepción en el derecho administrativo (p. 571).

48 Fernando García Pulles, “La potestad sancionatoria de la Administración pública”, *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública* N° 381 (2010), 258.

Buteler, “Límites de la potestad sancionatoria de la Administración”, 2.

49 Buteler, “Límites de la potestad sancionatoria de la Administración”, 2.

colectivas. De esta perspectiva, el *solve et repete* apunta a que no se altere la recaudación normal de tributos, habiendo un interés público involucrado en ello.

En cambio, en el caso de una sanción administrativa, su función radica en prevenir y reprimir la infracción a la ley, mas no se trata –en el caso de la multa– de una fuente de recursos para el Estado⁵⁰, por lo tanto, no se encuentra en riesgo la integridad de la renta fiscal ni el interés público correspondiente. Existe, entonces, una absoluta desproporción entre el instituto *sub examine* como medio o herramienta legal y la finalidad de la punición administrativa, que se orienta a prevenir y reprimir la violación de la ley.

Desde esta perspectiva, cabe preguntarse lo siguiente: ¿Habría alguna diferencia, en lo atinente al cumplimiento de la finalidad de la ley, entre aplicar la sanción sin admitir un juicio previo o permitiendo al infractor defenderse tal como el ordenamiento jurídico se lo garantiza? Es evidente que el propósito de la norma tendrá un cumplimiento más efectivo en la segunda hipótesis ya que, en el primer caso, se correría el riesgo de aplicar multas a sujetos que no han infringido la ley y que no han tenido la posibilidad de defenderse, situación palmariamente violatoria del principio de inocencia, como se expondrá más adelante. En el mismo sentido, una sanción que ha quedado firme, luego de una revisión suficiente (lo cual implica un control también en sede judicial), contará con una mayor legitimidad al haber permitido al contraventor ejercer su derecho de defensa.

Es decir, en el primer caso se hace prevalecer la posición privilegiada del Estado en aras de proteger el erario público por sobre el derecho de propiedad de un particular. Pero cuando la cuestión versa sobre la aplicación de una sanción (un recurso que es solo probable, hipotético y con el que no cuenta en su presupuesto la Administración para sus actividades ordinarias), el régimen exorbitante de la Administración debe ceder frente a las garantías constitucionalmente reconocidas.

Por ende, la eliminación de la exigencia del previo pago de una multa pecuniaria no produce ninguna interferencia en la recaudación de la renta pública ni, por ende, en el funcionamiento de la estructura estatal, ya que no se trata de la percepción de ingresos fiscales debidamente programados presupuestariamente, sino que se trata de ingresos contingentes⁵¹. De ahí que resulte cuestionable y pernicioso, como lamentablemente ocurre en algunos casos, que el ingreso de multas contribuya al soporte financiero de los propios organismos que las aplican y recaudan.

5.2 Cuestionamiento bajo la tesis penal de las sanciones administrativas

Como se expuso en el capítulo anterior, las sanciones administrativas tienen –al entender de buena parte de la doctrina y la jurisprudencia, a la que nosotros adherimos– sustancia penal, lo que implica aplicar al derecho administrativo sancionador los principios propios de esa materia.

Desde esta perspectiva, el *solve et repete* también ha recibido múltiples cuestionamientos bajo ciertos principios que se desprenden del derecho constitucional argentino, y especialmente a la luz del derecho supranacional aplicable en los distintos países de Latinoamérica, que gozan de jerarquía superior al derecho interno nacional⁵² o, en algunos casos (como el argentino), tienen raigambre constitucional o superior a las leyes internas⁵³, y son directamente operativos⁵⁴.

5.2.1 Presunción de inocencia

El hecho de que una persona esté compelida a abonar previamente una sanción de carácter penal sin existir una sentencia firme emanada de un tribunal de justicia imparcial e independiente, viola en primer lugar un principio fundamental básico del Derecho penal, y que además tiene raigambre constitucional, como es la presunción de inocencia. Es decir, todo acusado es inocente hasta que se pruebe que es culpable.

50 Carlos Giuliani Fonrouge, "Derecho Financiero", *La Ley*, Buenos Aires (2004), 207.

51 Sentencia de la Cámara Nacional de Apelaciones Contencioso Administrativo Federal, Sala V, "Banco Peña S.A. y otros" y "Banco Argentaria S.A. y otros", publicada el 12/4/2000.

52 Tal principio de supremacía de los tratados internacionales sobre el derecho interno, que tiene su origen en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (Art. 27, párr. 1º: "Un Estado parte en un tratado no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento del tratado"), ha sido recogido expresamente por los ordenamientos constitucionales de varios países latinoamericanos. En Costa Rica, por ejemplo, la Carta Magna prevé que "los tratados públicos, los convenios internacionales y los concordatos, debidamente aprobados por la Asamblea Legislativa, tendrán desde su promulgación o desde el día en que ellos designen, autoridad superior a las leyes" (art. 7º de la Constitución Política de 1949).

53 En nuestro país, la Constitución Nacional consagra, en su art. 75, inc. 22, la jerarquía constitucional de ciertos tratados internacionales de derechos humanos (entre ellos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos); como así también coloca, según el inciso 24 de la misma norma, en jerarquía superior a las leyes a los demás tratados internacional que aprueben las leyes. Cfr. Nieto, *Derecho Administrativo Sancionador*, 417.

54 CSJN, Fallos 315:1492.

Tal presunción surge implícitamente del art. 18 de la Constitución Nacional (“Ningún habitante de la Nación puede ser penado sin juicio previo”), y –con mayor precisión– del artículo 8, inciso 2º, de la Convención Americana de Derechos Humanos (conocida como Pacto de San José de Costa Rica): “Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad.”

La exigencia del pago previo importa el cumplimiento anticipado de la pena o sanción que se pretende discutir. Ello conculca el derecho de que nadie puede ser penado sin “juicio previo”. Por ende, son constitucionalmente inadmisibles las sanciones que impone la Administración pública pero que revisen naturaleza penal (entre ellas, las multas y clausuras), sean ejecutadas antes de que exista un control judicial suficiente de tales decisiones administrativas⁵⁵ que las declare firme o confirme⁵⁶.

La inconstitucionalidad de la norma surge de su confrontación con el texto de la Constitución –artículo 18 de la Constitución Nacional– y del citado derecho internacional que en nuestro país tiene jerarquía constitucional, y no depende de la acreditación de ningún supuesto fáctico, como aquel referido a la importancia de la multa con relación a la capacidad económica del infractor. Desde esta perspectiva, es cuestionable la ya citada jurisprudencia imperante de la CSJN, según la cual la declaración de inconstitucionalidad del *solve et repete* procede únicamente en los casos que importe –por la magnitud del monto involucrado– un obstáculo al acceso a la justicia.

Cabe finalmente aclarar que esta presunción de inocencia, que se desprende con absoluta y particular claridad del derecho supranacional antes citado, comprende tanto a las personas humanas como jurídicas, habiéndose superado el debate sobre la aplicación de la Convención Americana de Derechos Humanos a las personas jurídicas⁵⁷.

5.2.2. Derecho de defensa

El recaudo del *solve et repete* también debe ser visualizado bajo el prisma de el derecho de defensa en juicio y la garantía de debido proceso, que surgen no solamente del artículo 18 de la Constitución Nacional (“Es inviolable la defensa en juicio de la persona”), sino también, y fundamentalmente, de ciertas previsiones de varios tratados internacionales de derechos humanos, que en nuestro sistema tienen la misma jerarquía constitucional según el artículo 75, inciso 22, de la Carta Magna, y que consagran de manera amplia y generosa el derecho de “acceso a la justicia”.

En efecto, la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre establece, en su artículo XVIII, que “toda persona puede ocurrir a los tribunales para hacer valer sus derechos. Asimismo, debe disponer de un procedimiento sencillo y breve por el cual la justicia lo ampare contra actos de la autoridad que violen, en perjuicio suyo, alguno de los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente”.

La Convención Universal de los Derechos Humanos establece, por su parte, en su artículo 8, que “toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley.” Y agrega el artículo 10 lo siguiente: “Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal”.

Agrega la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, en su artículo 8, inciso 1, lo siguiente: “Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”.

Finalmente, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos prevé, en su artículo 14, apartado 1, que “todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil.”

55 Arístides H. Corti, David Halperín, Rodolfo Spisso, “El principio solve et repete”, *La Ley*, (2011-E), 849-860, en especial, 854.

56 Cfr. Alejandro, Nieto, *Derecho Administrativo Sancionador*, 417.

57 La Corte Suprema de Justicia de la Nación, en su sentencia emanada en el caso “Microómnibus Barracas de Belgrano S.A.” (Publicado en *La Ley*, 1991-B, 22), tácitamente establece el criterio que ese tratado comprende tanto a personas físicas como jurídicas.

De dicho plexo normativo puede deducirse que a nivel regional y universal se propugna el derecho a un libre acceso a la función jurisdiccional por parte de las personas. Y tal derecho fundamental aparece *a priori* contradicho por la obligación de tener que pagar una multa antes que exista sentencia firme de un tribunal de justicia⁵⁸.

No se nos escapa que la garantía de debido proceso no es absoluta y tiene, como todos los derechos reconocidos en la Constitución Nacional, carácter relativo. Ello significa que deben ser ejercidos de acuerdo a las leyes que reglamentan tal ejercicio (artículo 14 de la Constitución Nacional), siendo que tal reglamentación siempre implica algún grado de restricción⁵⁹.

Ahora bien, tal reglamentación debe ser razonable, lo que significa que debe haber adecuación proporcional entre el medio elegido y la finalidad perseguida⁶⁰. Esto significa, por de pronto, y en lo que respecta a la reglamentación del acceso a un juez para obtener la revisión judicial de una sanción administrativa, de carácter penal, que los requisitos que se establezcan deben ser de carácter estrictamente procesal (v. gr., plazo de interposición de la acción o recurso a interponer, requisitos formales de la presentación a realizar, etc.). De ninguna manera resulta admisible el establecimiento de un recaudo de carácter extraprocesal, y menos aún cuando implique el cumplimiento previo de una obligación⁶¹, como el pago previo de una multa aplicada por una autoridad no judicial. Como dijo la Corte Interamericana de Derechos Humanos, “las normas o medidas de orden interno que impongan costos o dificulten de cualquier manera el acceso de los individuos a los tribunales, y que no esté justificada por las razonables necesidades de la propia administración de justicia, deben entenderse contrarias” al artículo 8.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos⁶².

En esta misma línea, Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández consideran que la regla del *solve et repete* en materia de impugnación de sanciones es una viciosa práctica impuesta por leyes y reglamentos de todo tipo, que resulta claramente inconstitucional según lo dispuesto por el artículo 24.1 de la Constitución española, que garantiza el derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales a todas las personas y, por tanto, el libre acceso a los tribunales, y el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁶³. Critican estos autores que el recaudo *sub examine* implica que solo el rico podrá tener acceso a la justicia para lograr la correspondiente revisión de los jueces y, por el contrario, aquella persona que no pueda pagar o, si se quiere, no pueda demostrar que realmente no puede hacerlo, tendrá que indefectiblemente aceptar la sanción impuesta sin que nunca pueda saber si estuvo legítima o ilegítimamente impuesta.

Cabe recordar, con relación a esto último, que nuestra Corte Federal ha interpretado que la exigencia del pago previo de la multa aplicada por la Administración pública, como recaudo para el acceso a los estrados judiciales para poder cuestionarla, no es violatorio del artículo 8, inciso 1, de la Convención Americana de Derechos Humanos, en tanto el apelante no alegue que le resulta imposible interponer el recurso de apelación previsto por el ordenamiento jurídico, debido al excesivo monto del depósito, de manera tal de impedir real y efectivamente el ejercicio de su derecho⁶⁴.

Ahora bien, se reitera que la incompatibilidad entre el recaudo *sub examine* y el derecho fundamental de acceso al Poder Judicial es objetiva o absoluta. No tiene relación con la capacidad o incapacidad económica del recurrente, o la magnitud de multa aplicada, sino con el carácter extraprocesal e intrínsecamente autoaplicativo de una sanción de carácter penal previa al acceso a los estrados judiciales ante los cuales se pide su revisión. Así como, en el derecho constitucional, puede haber inconstitucionalidades “relativas” o “subjetivas”, es decir, dependientes de las circunstancias de cada caso, existen otras de carácter

58 Enrique Lavie Pico, “La inconstitucionalidad de la “exigencia del pago previo (*solve et repete*) de una multa para habilitar la instancia judicial”, en *Estudios de Derecho Público*, AA.VV, dir. Enrique M. Alonso Regueira, (Buenos Aires: Asociación de Docentes, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, 2013), 285-297, especial, 292.

59 Esta facultad legislativa para reglamentar -y por ende restringir en cierto modo- el ejercicio de los derechos constitucionales, es el denominado “poder de policía” (Cfr. José Luis Lazzarini, “La emergencia en la doctrina de la Corte Suprema de la Nación”, *La Ley*, (LL 1991-E), 1467).

60 CSJN, Fallos 200:450; 243:449 y 467; 269:416; 313:1283, 1513 y 1638; 317:1462; 319:1537; 323:1566 y 324:2535.

61 La jurisprudencia tiene dicho que lo convenido en el art. 8°, párr. 1° del Pacto de San José de Costa Rica, “es de inmediata aplicación en cuanto debe entenderse derogada toda norma o toda interpretación que impida el acceso a un tribunal independiente previo al cumplimiento de una obligación, y, referido específicamente al campo del derecho fiscal, ha perdido vigencia el principio del “*solve et repete*” acuñado en largos años por la Corte Suprema de Justicia de la Nación” (Cámara Nacional de Apelaciones Contencioso Administrativo Federal, Sala IV, “Telesud S.A. s/ recurso de apelación”, sentencia publicada el 18/04/85). Con mayor razón debe entenderse aplicable este criterio tratándose del *solve et repete* en materia de multas administrativas.

62 Sentencia Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Cantos, José María c/República Argentina”, publicada el 28/11/2002.

63 Eduardo García de Enterría y Tomás R. Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo II (Madrid: Civitas, 1995), 202.

64 CSJN, Fallos, 215:225 (publicado en 1949); 219:668 (publicado en 1951); 247:181 (publicado en 1960); 261:101 (publicado en 1965); 285:302 (publicado en 1973); entre otros.

estrictamente “objetivo” u “absoluto”, que surgen de la oposición intrínseca de la medida adoptada en una norma infraconstitucional (ley, decreto, resolución, disposición, etc.) con el texto de la Carta Magna o de los tratados internacionales que tienen tal jerarquía⁶⁵, y que consagran el derecho a la tutela judicial efectiva. Pues bien, este es el caso.

Por tal razón, es pertinente refrescar lo que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido en el ya citado fallo “Cantos, José María c/República Argentina” sobre la obligación de garantía asumida por los Estados parte de adoptar todas las medidas necesarias para remover los obstáculos que puedan existir para que los individuos puedan disfrutar de los derechos que la Convención les reconoce. Ha sostenido, en concreto, que el incumplimiento de dicho deber importa violación al artículo 1.1 de la Convención y, consecuentemente, responsabilidad internacional.

5.3 Cuestionamiento bajo la tesis administrativa de las sanciones que aplica la Administración

Hasta aquí hemos hecho un análisis del tema propuesto en base a los principios y garantías que surgen del derecho penal, aplicables al caso atento la sustancia punitiva que, a nuestro juicio, tienen las sanciones administrativas.

Sin embargo, aun cuando –por vía de hipótesis– se impusiera la tesis que desconoce la esencia punitiva de las sanciones administrativas y la consecuente aplicación directa de los principios penales al derecho administrativo sancionador, no podría dejar de reconocerse que a similares conclusiones se arribaría, al menos en lo atinente al recaudo del *solve el repete* tratándose de multas administrativas. Ello es así por aplicación de las garantías que surgen de las propias Cartas Magna de los distintos países (en nuestro caso, del artículo 18 de la Constitución Argentina), los tratados internacionales de derechos humanos (que en algunos casos, como el argentino, tienen rango constitucional a tenor del artículo 75, inciso 22, de la Constitución Nacional), y de las propias leyes administrativas y los principios de esa rama del derecho público, que muchas veces aseguran a los particulares ciertos resguardos, entre ellos el respeto irrestricto al derecho de defensa, el debido proceso adjetivo y, en especial, la amplia y eficaz revisión judicial ulterior de la actuación administrativa.

Al respecto, hay que destacar que aun entre los autores que postulan la existencia de un diverso régimen jurídico para los delitos y las infracciones administrativas, se admite la presencia de ciertas notas comunes a todo derecho represivo, entre ellas, el respeto estricto del antes citado derecho de defensa y las demás garantías fundamentales del presunto infractor⁶⁶. Tales principios son suficientemente resguardados, en general, como ya se anticipó y se demostrará seguidamente, por la normativa supranacional, constitucional y administrativa.

5.3.1 Los principios que dimanar del derecho supranacional

Como se ha podido ver *ut supra*, en base al artículo 8, inciso 1º, del Pacto de San José de Costa Rica, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha resuelto en el recordado caso “Cantos” que “toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”⁶⁷.

Como puede observarse, esta disposición de la Convención Americana, al menos en base a esta autorizada exégesis pretoriana, consagra el pleno derecho de acceso a la justicia, no circunscripto al cuestionamiento judicial de sanciones de carácter penal. De tal garantía se desprende que los Estados miembros del tratado deben abstenerse de interponer trabas para que las personas acudan a los jueces o tribunales en busca de que sus derechos sean determinados o protegidos. En esa línea, la Corte Interamericana sostuvo en el precedente antedicho que cualquier norma o medida del orden interno que imponga costos o dificulte de cualquier otra manera el acceso de los individuos a los tribunales, y que no esté justificada por las razonables necesidades de la propia administración de justicia, debe entenderse contraria al precitado artículo 8.1 de la Convención.

65 Néstor Pedro Sagüés, *Derecho Procesal Constitucional. Recurso Extraordinario*, Tomo 2 (Buenos Aires: Astrea, 1992), 143. Otro ejemplo de inconstitucionalidad absoluta u objetiva sería la creación de un tributo a través de un decreto, violando el principio de reserva legal en materia tributaria.

66 Francavilla, *El alcance de la potestad sancionadora...*, 214.

67 Laudo “Cantos, José M. c. República Argentina”, sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, publicada el 20/11/2002; la bastardilla nos pertenece.

Por su parte, se ha remarcado –también en el precedente “Cantos”– que el artículo 25 del Pacto de San José de Costa Rica establece que toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso “efectivo” ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la citada Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

En nada obsta que se esté aludiendo a sanciones aplicables por parte de la Administración pública –y no por un tribunal judicial–, o que –siempre en forma hipotética– estemos desconociendo la sustancia penal de tales medidas sancionatorias. Sucede que la misma Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el ya citado caso “Baena”, resolvió que las garantías de los artículos 8 y 25 de la Convención citada no son exclusivamente imperativas en los procesos judiciales penales, sino que son plenamente aplicables a cualquier procedimiento, incluido el procedimiento administrativo sancionador. Puntualmente, ha destacado que su finalidad es permitir el ejercicio del derecho de defensa de las personas “ante cualquier tipo de actos del Estado que pueda afectarlos. Es decir, cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal”.

También en el caso “Baena” la Corte Interamericana dejó en claro que “la justicia, realizada a través del debido proceso legal, como verdadero valor jurídicamente protegido, se debe garantizar en todo proceso disciplinario, y los Estados no pueden sustraerse de esta obligación argumentando que no se aplican las debidas garantías del Artículo 8° de la Convención Americana en el caso de las *sanciones disciplinarias y no penales*” (la bastardilla nos pertenece).

Tal criterio quedó ratificado en la posterior Opinión Consultiva de la Comisión Interamericana N° 11/90, en la que aclaró que las garantías del artículo 8° del Pacto son exigibles en materias vinculadas a la determinación de derechos y obligaciones civiles, laborales, fiscales o de otro carácter.

En suma, por más que se considere eventualmente que las sanciones que aplica la Administración Pública carecen de sustancia punitiva, desde el plano del derecho supranacional aplicable a la mayoría de los países de nuestra región constituye una obligación jurídica garantizar el debido proceso y el adecuado acceso a la justicia a las personas sancionadas. Y ello debe hacerse sin trabas ni cortapisas procesales, y mucho menos cuando se trata de un recaudo extraprocesal, como se trata del cumplimiento previo de una obligación de pago de una multa, como presupuesto para su revisión judicial (o administrativa).

5.3.2 *Los principios que surgen del derecho administrativo*

Con relación al derecho público estatal y, más específicamente, al Derecho administrativo, debe decirse que, si bien propende principalmente a la protección y fomento de los intereses generales y colectivos, no es de ninguna manera una rama jurídica que menosprecie las garantías de los individuos.

Esto ha llevado a que, en muchos casos, tratándose del cuestionamiento judicial de sanciones administrativas, diversos ordenamientos hayan hecho ceder plausiblemente la aplicación del principio de la presunción de legitimidad y fuerza ejecutoria que, en principio, ostenta todo acto administrativo⁶⁸. En concreto, en algunos casos se ha contemplado expresa o implícitamente el efecto “suspensivo” no solamente de ciertos recursos administrativos⁶⁹, sino también, y en lo que aquí importa, de las acciones o recursos judiciales contra tales medidas sancionatorias.

A nuestro modo de ver, el principio de la ejecutoriedad de los actos administrativos debe ceder cuando se trata de medidas sancionatorias; de modo tal que la sanción que sea recurrida administrativa o judicialmente a través de las vías que autoricen los ordenamientos respectivos, solamente pueda hacerse efectiva mediando resolución administrativa o sentencia judicial firme que la ratifique.

A fin de conciliar esta postura con los principios del derecho público (administrativo, en la especie), es dable recordar que el fundamento de la presunción de legitimidad y la consecuente fuerza ejecutoria de los actos administrativos reside principalmente en la necesidad de que las actividades administrativas de singular gravitación en el orden social y económico sean desarrolladas de manera intermitente, es decir, sin obstáculos que la paralicen⁷⁰, como sería, en principio, la mera interposición de recursos administrativos o

68 En Argentina, tales caracteres esenciales de los actos administrativos están consagrados en el art. 12 de la Ley 19.549 (Ley Nacional de Procedimientos Administrativos), B.O. 27/04/1972.

69 En Panamá, por ejemplo, al regularse el procedimiento administrativo general, se prevé que el recurso de apelación contra los actos administrativos tiene, en principio, y en ausencia de norma especial en contrario, efecto suspensivo (art. 173 de la Ley 38/00).

70 Cassagne, *Derecho Administrativo...*, Tomo II, 237.

judiciales contra los mismos. Allí reside el interés público involucrado en este instituto jurídico.

Pues bien, el criterio aquí propiciado de ninguna manera implica perjudicar el interés público. Es que no solamente el interés público y el fiscal no siempre coinciden, sino que, además, y a todo evento, los recursos económicos que se recaudan como consecuencia de la aplicación de multas administrativas no son, como ya hemos visto, ingresos ordinarios del erario público. Por ende, el eventual diferimiento de su percepción no puede afectar un interés económico sustancial del Estado⁷¹.

6. Síntesis, conclusión y reflexiones finales

Como corolario del análisis aquí efectuado, puede afirmarse que las sanciones pecuniarias (multas) que aplica la Administración pública, tienen naturaleza eminentemente punitiva. Por ende, las garantías legales y constitucionales fundamentales del orden jurídico de cada país en materia penal, y las de base supranacional que se desprenden de los tratados internacionales aplicables (en particular, y en lo que respecta a nuestro continente, la Convención Americana de Derechos Humanos), deben ser consideradas propias de este capítulo especial del derecho administrativo sancionador y del procedimiento utilizado para el ejercicio de tales potestades.

Dentro de las garantías que deben asegurarse a las personas sometidas a procesos sancionatorios, está la revisión judicial suficiente y efectiva de las decisiones que adopta la Administración pública. Ello implica que debe quedar supeditada la aplicación concreta de la sanción administrativa a su eventual confirmación judicial mediante sentencia firme y pasada en autoridad de cosa juzgada.

Vale decir que la ejecutoriedad de la sanción aplicada, que se predica con carácter general respecto de todo acto administrativo, debe aquí ceder temporalmente en pos del resguardo de los derechos y garantías fundamentales (entre ellas, la presunción de inocencia y el derecho de defensa y de acceso a la justicia) que asisten a la persona sancionada. A tal conclusión coadyuvan no solamente las reglas y principios de raigambre penal que dimanar de los respectivos ordenamientos constitucionales y supranacionales, sino también los mismos principios del derecho público, y más precisamente del Derecho administrativo. Vale decir que aún cuando se adopte –por vía de hipótesis– la tesis administrativa de la naturaleza jurídica de las sanciones que aplica la Administración pública, las conclusiones serían las mismas en lo que respecta a la problemática *sub examine*. Es que existe un principio jurídico general que debiera estimarse transversal a cualquier postura doctrinaria sobre el particular: la impugnabilidad en cuanto revisibilidad efectiva de la sanción administrativa en sede judicial, sin trabas exorbitantes e ilegítimas para su ejercicio.

Con mayor razón deben entenderse contrarias a los derechos y garantías fundamentales antes mencionados, las previsiones legales que establecen la regla del *solve et repete*, vale decir la obligación de pagar previamente el monto de la multa o sanción económica que se pretende cuestionar, como presupuesto de procedencia para la interposición de la acción o recurso que habilita la revisión judicial del acto administrativo que la impuso.

Se trata de un recaudo absurdamente adoptado del derecho tributario (donde recibe innumerables críticas), habida cuenta que en el caso de las multas administrativas no está en juego la recaudación normal de las rentas ordinarias. Además, tal exigencia de ninguna manera puede comprenderse como una razonable reglamentación del ejercicio del derecho constitucional de defensa en juicio, por su carácter extraprocesal y porque implica el cumplimiento forzado de una pena con anterioridad al acceso a su revisión judicial. Todo el derecho constitucional y supranacional que hemos repasado en este trabajo se opone a ello y obligan a los países miembros de las convenciones internacionales aquí citadas a la inmediata derogación de las normas que prevén el *solve et repete*; o, más aún, permiten considerar directa y operativamente abrogado este requisito.

7. Bibliografía

Aftalión, Enrique R. *Derecho Penal Administrativo*. Buenos Aires: Arayú, 1955.

Aftalión, Enrique R. "El derecho penal administrativo como derecho administrativo especial", *La Ley*, Buenos Aires, 75-824.

Andreozzi, Manuel. *La materia contencioso-administrativa*. Tucúman: Tea, 1946.

71 Esta anotación ha sido realizada por la Corte Suprema de nuestro país, *in re* "Establecimiento Modelo Terrabusi S.A." (Fallos 324:3083, sentencia publicada el 27/09/2001), entre otros muchos precedentes.

- Argañarás, Manuel J. *Tratado de lo contencioso-administrativo*. Buenos Aires: Tea, 1955.
- Bielsa, Rafael. *Estudios de Derecho Público*, Tomo I. Buenos Aires: Depalma, 1950.
- Botassi, Carlos A., "Potestad sancionatoria en la contratación administrativa". En *Contratos Administrativos*, AAVV, 259 y ss. Buenos Aires: Editorial Ciencias de la Administración, 2000.
- Buteler, Alfonso, "Límites de la potestad sancionatoria de la Administración", *La Ley*, Buenos Aires, (30/12/2010): 2.
- Carretero Pérez, Adolfo y Adolfo Carretero Sánchez. *Derecho Administrativo Sancionador*. Madrid: Ediciones de Derecho Reunidas, 1995.
- Cassagne, Juan Carlos. *Derecho administrativo*. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1998.
- Cassagne, Juan Carlos. "En torno de las sanciones administrativas y la aplicabilidad de los principios del derecho penal", *El Derecho*, Buenos Aires, 143-940.
- Cesano, José Daniel, "Las personas jurídicas y las formas básicas de su vinculación con el delito: estrategias para su represión y críticas", <http://www.ciidpe.com.ar>.
- Corti, Aristides H., David Halperlín y Rodolfo Spisso. "El principio solve et repete", *La Ley*, (2011-E), 849-860.
- De Juano, Manuel. *Curso de finanzas y derecho tributario*, Tomo I, 2da ed. Rosario: Molachino, 1969.
- Dominguez Vila, Antonio. *Constitución y Derecho Sancionador Administrativo*. Madrid: Marcial Pons, 1997.
- Durand, Julio C. "El Pago Previo (solve et repete)". En *Tratado de Derecho Procesal Administrativo*, dir. Juan Carlos Cassagne, 769 y ss. Buenos Aires: La Ley, 2007.
- Francavilla, Ricardo H. *El alcance de la potestad sancionatoria del Estado*. En *Cuestiones de Contratos Administrativos: Jornadas organizadas por la Universidad Austral*, AAVV, 209 y ss. Buenos Aires, RAP, 2007.
- García Pullés, Fernando, "Sanciones de Policía – La distinción entre los conceptos de delito y faltas y contravenciones y la potestad sancionatoria de la Administración". En *Jornadas sobre Servicio Público, Policía y Fomento*, AAVV, 751 y ss. Buenos Aires Ediciones RAP, 2005.
- García Pullés, Fernando, "Derecho administrativo sancionador y algunas notas del régimen disciplinario del empleo público", *Jurisprudencia Argentina*, Buenos Aires, 2003-IV, 126.
- García Pullés, Fernando, "La potestad sancionatoria de la Administración pública", *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública*, Buenos Aires, N° 381 (2010): 258 y ss.
- Giuliani Fonrouge, Carlos, "Derecho Financiero". Buenos Aires: La Ley, 2004.
- Heinz, Mattes, *Problemas de Derecho Penal Administrativo*. Madrid: Edersa, 1979.
- Jarach, Dino. *Estudios de Derecho Tributario*. Buenos Aires: Ediciones Cima, 1998.
- Jimenez de Asúa, Luis. "Las contravenciones o faltas", *La Ley*, Buenos Aires, t. 56, 959.
- Lavie Pico, Enrique, "La inconstitucionalidad de la "exigencia del pago previo (solve et repete) de una multa para habilitar la instancia judicial". En *Estudios de Derecho Público*, dir. Enrique M. Alonso Regueira, 285-297. Buenos Aires: Asociación de Docentes, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, 2013.
- Levene, Ricardo (h.). *Introducción al derecho contravencional*. Buenos Aires: Depalma, 1968.
- Maljar, Daniel E. *El derecho administrativo sancionador*. Buenos Aires: Ad Hoc, 2004.
- Marienhoff, Miguel S. *Tratado de derecho administrativo*, Tomo IV. Buenos Aires: Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2008.
- Nieto, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. Madrid: Tecnos, 2005.
- Nuñez, Ricardo, *Tratado de derecho penal*, Tomo I. Córdoba: Lerner, 1987.
- Piaggio, Lucas A., "Control judicial de las sanciones administrativas aplicadas en materia de prevención de lavado de activos y financiamiento del terrorismo". En *Estudios de Derecho Comercial y Bancario: Homenaje a los Profs. Eugenio Xavier de Mello e Israel Creimer*, coord. Adriana Bacchi, 253-277. Montevideo: Universidad Católica del Uruguay, Montevideo, 2017.

Soler, Sebastián. *Tratado de derecho penal*, Tomo I. Buenos Aires: La Ley, 1945.

Spisso, Rodolfo. *Acciones y recursos en materia tributaria*. Buenos Aires: Lexis Nexis, 2005.

Spisso, Rodolfo. *Derecho Constitucional Tributario, Principios Constitucionales del Gasto Público, Doctrina Judicial de la Corte Suprema de Justicia de la Nación*. Buenos Aires: Lexis Nexis – Depalma, 2000.

Suay Rincón, José. "El derecho administrativo sancionador: Perspectivas de reforma". *Revista de Administración Pública* N° 109 (1986): 185-216.

Suay Rincón, José. *Sanciones administrativas*. Bolonia: Real Colegio de España, 1989.

Villada, José Luis. *Derecho Penal*. Salta: Virtudes, Salta, 2006.

Zaffaroni, Raúl Eugenio. *Manual de derecho penal*. Buenos Aires: Buenos Aires, 1977