



Poder Judicial de la Nación
CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
SALA II

///nos Aires, 7 de noviembre de 2023.

Y VISTOS: estos autos N° 59.390/2022, caratulados “COMPAÑIA PANAMEÑA DE AVIACION SOCIEDAD ANONIMA c/ EN - M INTERIOR - DNM - EX 9245919/17 s/ RECURSO DIRECTO DNM”, y

CONSIDERANDO:

1°) Que mediante la [resolución](#) de fecha 29 de marzo de 2023, el Sr. magistrado de la anterior instancia rechazó el planteo de inconstitucionalidad del art. 92 de la ley 25.871 articulado por la firma Compañía Panameña de Aviación S.A., “... de conformidad con los argumentos volcados en la causa ‘DELTA AIRLINES INC c/ EN -M INTERIOR – DNM - EXPTE 101076206/21 s/RECURSO DIRECTO DNM’ N°38836/2022, que tramita ante el Juzgado N°10 del Fuero, a los cuales me remito *brevitatis causae*” (sic).

Destacó que “[a]si las cosas, y oído al Ministerio Público Fiscal, previo a tratar el pedido de habilitación de instancia y de solicitar el pago previo de la multa prevista en la norma citada precedentemente, hágase saber a la firma actora que deberá indicar si mantiene la medida cautelar en subsidio peticionada en el escrito de demanda (v. Pto. VI).” (sic).

Contra dicho decisorio, la actora interpuso el [recurso de apelación](#) el 29 de marzo de 2023 –apelación que fue concedida con efecto diferido, por [auto](#) de fecha 3 de abril de 2023–. En dicha pieza, la accionante manifestó, asimismo, que “... no desiste y mantiene el pedido de la cautelar solicitada en el escrito de inicio a los efectos que se exima de realizar el pago previo exigido por el Artículo 92 de la Ley 25.871 ante la nulidad manifiesta y absoluta de la sanción que se pretende aplicar” (sic).

2°) Que, así las cosas, mediante la [resolución](#) del 15 de agosto de 2023, el Sr. juez de primera instancia rechazó la medida cautelar peticionada por Compañía Panameña de Aviación S.A., quien, en el marco del recurso judicial presentado en los términos del artículo 84 de la ley 25.871 contra la disposición N° DI-2020-389-APNDNM#MI (dictada por la Dirección Nacional de Migraciones),





Poder Judicial de la Nación
CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
SALA II

solicitó que se declarase la inconstitucionalidad del pago previo previsto en el artículo 92 de la norma cuestionada, y, para el caso de rechazarse tal pretensión, el dictado de una medida cautelar a fin de que se declarase la inaplicabilidad del mencionado artículo.

Tras aludir a los términos de la pretensión actoral, de aclarar que "... [a] fojas 125, el Tribunal rechaza el pedido de inconstitucionalidad impetrado en el libelo de inicio respecto del artículo 92 de la Ley N° 25.871" (sic), y de reseñar lo expuesto por la demandada al presentar el informe del art. 4° de la ley 26.854, destacó que la medida cautelar petitionada se circunscribía a que se suspendiera el pago previo de las multas establecido en el artículo 92 de la ley 25.871. Refirió a los parámetros sobre los cuales analizaría la procedencia de la tutela requerida.

Hizo alusión al marco fáctico de la causa (ver considerando VII de la sentencia apelada) y citó el art. 92 de la ley 25.871.

Precisó que correspondía examinar la ocurrencia del recaudo de verosimilitud en el derecho, a la luz de la alegada afectación que el pago previo provocaba a la firma actora.

Recordó que el Alto Tribunal había admitido desde antiguo la validez constitucional de la exigencia del pago previo de las multas aplicadas con motivo de infracciones a reglamentos de policía y como requisito de la intervención judicial, sin perjuicio de que también había sostenido que configuraban excepciones a ese principio aquellos casos en los que tal requisito legal, por su desproporcionada magnitud con relación a la capacidad económica del apelante, tornara ilusorio el derecho que le acordaba el legislador en razón del importante desapoderamiento de bienes que podría significar el cumplimiento de aquél (*Fallos*: 247:181; 261:101; 312:2490; 328:2938).

Afirmó que, de las constancias de la causa, no se advertía, en principio, elemento alguno que acreditara la concurrencia de las excepciones antes mencionadas. Añadió que, "[a]simismo, resulta insuficiente la sola mención de las mismas, dado que, además de ser una defensa genérica, resulta insuficiente para





Poder Judicial de la Nación
CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
SALA II

tener por configurado el recaudo de verosimilitud del derecho; máxime teniendo en cuenta el estado larval del proceso” (sic).

Puso de relieve que la tutela requerida se circunscribía, por un lado, a suspender un acto administrativo emanado de la Administración Pública, lo cual conllevaba a extremar tal estrictez, dado que era necesario que se acreditara la arbitrariedad del acto recurrido.

Añadió que, por otro lado, la cautela estaba dirigida “... a la no aplicación de una norma legal, desvirtuando el principio de legalidad del artículo 19 de la Constitución Nación e invadiendo la órbita propia del Congreso de la Nación, como órgano investido del poder de reglamentar los derechos y garantías reconocidos en la Constitución Nacional con el objeto de lograr la coordinación entre el interés privado y el interés público (doctrina de *Fallos*: 155:248; 241:291, votos de los jueces Aristóbulo D. Aráoz de Lamadrid y Julio Oyhanarte; 272:231; 308:2268, entre otros), desvirtuando así el propósito de las medidas cautelares” (sic).

Advirtió que, respecto de los demás planteos, “... lo esgrimido por la actora -respecto a la no aplicación de las normas en cuestión- carece de virtualidad suficiente para enervar la solución propuesta por el Tribunal al momento de desestimar el planteo de inconstitucionalidad” (sic).

En orden al peligro en la demora, señaló que dicho recaudo exigía un examen en vistas de la realidad comprometida, con el objeto de establecer de manera fehaciente si las secuelas que pudieran llegar a producir los hechos que se pretendía evitar podían restar eficacia al ulterior reconocimiento del derecho en juego, originado por la sentencia dictada como acto final y extintivo del proceso (*Fallos*: 329:803 y 4161).

Aludió a que en las presentes actuaciones, no se observaban los elementos necesarios para inferir que Compañía Panameña de Aviación S.A. se encontrara imposibilitada de afrontar el pago de la multa cuestionada, ni prueba que permitiera siquiera evaluar tal afirmación.





Poder Judicial de la Nación
CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
SALA II

Concluyó que, a tenor de las consideraciones vertidas, no encontrándose suficientemente justificados los extremos que tornarían procedente la medida cautelar peticionada por la firma actora, y dadas las particularidades del caso, correspondía su rechazo.

Contra dicho pronunciamiento, la actora interpuso [recurso de apelación](#) el 18 de agosto de 2023 –el que fue concedido en relación mediante la providencia de fecha 22 de agosto de 2023–.

3°) Que la actora presentó el [memorial](#) a efectos de fundar la apelación deducida contra la resolución del 29 de marzo de 2023, el 4 de septiembre de 2023.

En esta misma fecha, [fundó](#) el recurso deducido contra el rechazo de la medida cautelar.

La demandada [contestó](#) los pertinentes traslados el 18 de septiembre de 2023.

4°) Que en relación al decisorio de fecha 29 de marzo de 2023, la recurrente plantea su nulidad por defectos de la sentencia (art. 253 del C.P.C.C.N.).

Alude que se está ante una resolución que carece de validez, toda vez que el Sr. juez rechaza el planteo de inconstitucionalidad incoado por su parte, remitiéndose por todo fundamento a lo resuelto en el marco de una causa que tramita en otro juzgado del fuero.

Manifiesta que resulta claro que la resolución impugnada carece de todo fundamento jurídico y, consecuentemente, es nula por incumplir con los recaudos básicos que impone el código de rito (arts. 34.4. y 161. a.); añade que la orfandad de sustento de la resolución implica una evidente vulneración de la garantía del derecho de defensa consagrada en el artículo 18 de la Constitución Nacional.





Poder Judicial de la Nación
CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
SALA II

Pone de relieve que el acto recurrido no hace la más mínima referencia a las cuestiones planteadas por su parte, lo que torna sumamente difícil ejercer correctamente el derecho de defensa.

4.1) Tras sintetizar los antecedentes del caso, así como los términos del planteo de inconstitucionalidad efectuado por su parte y de la resolución recurrida, se agravia, en primer lugar, por cuanto –según entiende- la decisión de grado resulta dogmática y vulnera el principio de congruencia.

Alega que su parte planteó fundadamente la inaplicabilidad del pago previo en razón de la nulidad patente del acto sancionatorio (ya que en éste se postula un incumplimiento que nunca existió, respecto de un requerimiento que, además, resulta palmariamente ilegal por violar normas internacionales).

Menciona que la resolución recurrida omite todo análisis al respecto y rechaza el planteo de inconstitucionalidad remitiéndose de plano a lo decidido en otro expediente, en el que se rechazó la inconstitucionalidad del pago previo con sustento en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que declara la validez general del instituto del pago previo, con la salvedad que el litigante pruebe que no tiene el dinero para realizar tal pago

Afirma que resulta claro que la resolución de grado es dogmática, ya que no responde en absoluto al planteo concreto de inconstitucionalidad que hizo su parte en esta causa, con la consecuente violación al principio de congruencia (arts. 34.4. y 161.2. del C.P.C.C.N.) y afectación a las garantías constitucionales de propiedad y defensa en juicio (*Fallos*: 346:143, entre muchos otros).

Explica que su parte planteó que, ante un acto nulo como lo es la multa aplicada, el requisito del pago previo previsto en el artículo 92 de la ley 25.871 importa una flagrante contradicción con las normas y principios generales del derecho administrativo, plasmadas en la ley 19.549, por las que no es posible asignarle a un acto nulo, ni presunción de legitimidad ni fuerza ejecutoria.





Poder Judicial de la Nación
CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
SALA II

Añade que la resolución apelada "... omite pronunciarse siquiera liminarmente sobre la nulidad invocada y los tratados internacionales violados; y, del mismo modo, tampoco responde jurídicamente cómo podría ser válido que un acto cuya nulidad es manifiesta y evidente puede ser puesto en ejecución mediante la exigencia del pago previo sin violar abiertamente las disposiciones de la Ley 19.549" (sic).

4.2) Alega que el Sr. juez rechaza la declaración de inconstitucionalidad por cuanto su parte no acreditó que el pago previo de la multa impuesta reviste una desproporcionada magnitud en relación con su concreta capacidad económica. Afirma que ello es así, en función de la aplicación mecánica de precedentes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los que se sostuvo la validez del pago previo en la medida que la satisfacción de la multa no le signifique al particular un importante desapoderamiento de bienes que implique una desproporcionada magnitud en relación con su concreta capacidad económica.

Recalca que la jurisprudencia citada no aplica al presente caso, por el simple hecho de que su parte en ningún momento fundó la inconstitucionalidad del pago previo en que no lo pudiera pagar, sino en que el acto sancionatorio es nulo, de nulidad absoluta.

Postula que la jurisprudencia citada se aplica cuando lo que se cuestiona es la invalidez del pago previo, como requisito previo para el acceso a la instancia judicial, pregonando la irrestricta vigencia del derecho constitucional de defensa; pero no en un caso como el presente en que se denuncia una nulidad manifiesta.

Alude a que siempre quedó claro que la doctrina del Alto Tribunal apuntada, se limitaba a un examen constitucional de estas dos únicas instituciones: el pago previo como requisito de acceso a la justicia y el derecho de defensa, examen que a nivel abstracto invariablemente daba como resultado que aquél no era violatorio de por sí del derecho defensa; con la única excepción que, a un nivel ya concreto, el litigante demostrase esa afectación.





Poder Judicial de la Nación
CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
SALA II

Aclara que la doctrina del Máximo Tribunal aludida, se aplica única y exclusivamente a los casos en los que los litigantes cuestionan tan sólo el pago previo como violatorio del derecho de defensa por impedir el acceso a la justicia, "... pero nunca significó la imposibilidad de impugnar el pago previo como inconstitucional por otras circunstancias distintas atinentes al caso concreto, mediante otros 'argumentos nuevos' ('Norelec', CSJN N.69.XXV., del 28/05/1996; 'Cromwell', CSJN C.38.XXXIV., del 06/08/1998; 'Granja Tres Arroyos', CSJN G.5.XXXIV., del 24/11/1998; 'Lardizabal de Prado', CSJN M.160.XXXIV., el 16/02/1999)" –sic-.

Repara en que es claro que la jurisprudencia citada por el Sr. juez jamás puede significar que la única forma de impugnar el pago previo es por razones económicas; añade que "[e]s más, como se ha reseñado, la procedencia jurídica de una impugnación del género, ajena a la imposibilidad económica del pago previo, fue reconocida en forma expresa en los precedentes 'Adelphia' (Fallos: 288:287) y 'Complejo Pesquero Marplatense' (Fallos: 307:1753), fue aplicada en dictámenes de la Procuración General ('Norelec', CSJN N.69.XXV. del 28/05/1996; 'Estanga', CSJN E.128.XLII., del 24/06/2008) e implícitamente considerada al reconocer la exención del pago previo en base a las irregularidades del procedimiento administrativo ('Asociación Israelita', Fallos: 322:337)" –sic-.

Dice que, entonces, "... sería irrazonable y arbitrario excluir de plano la posibilidad jurídica de que el pago previo sea declarado inaplicable a un caso por inconstitucional por razones distintas; como en el caso, el hecho de que, con el pago previo, se le reconozcan efectos a un acto sancionatorio que es nulo de nulidad absoluta e insanable por imponer una multa que se funda en el incumplimiento de un requerimiento ilegítimo por contravenir un tratado internacional" (sic).

4.3) Manifiesta que lo que denunció su parte es la inconstitucionalidad del art. 92 de la ley 25.871, que establece el pago previo respecto de un acto nulo. Apunta que, en este caso, su aplicación implica una





Poder Judicial de la Nación
CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
SALA II

violación a todo el bloque normativo de la ley 19.549, que priva a un acto nulo de todos sus efectos y, por lo demás, manda a la Administración a revocarlo en su propia sede (arts. 7, 12, 14 y 17).

Detalla que su planteo es claro: - el art. 92 de la ley 25.871 exige el pago previo para la impugnación judicial de una multa impuesta por la Dirección de Migraciones; - el entramado normativo de la ley 19.549 establece que un acto nulo de nulidad absoluta e insanable carece de efectos y debe ser revocado por la propia administración en la propia sede administrativa;- si se exige el pago previo en el caso de un acto sancionatorio de nulidad absoluta e insanable hay una contradicción manifiesta; - al acto que carece de todos sus efectos jamás podría asignársele una entidad jurídica tal como para activar una consecuencia tan grave como es el pago previo, una verdadera ejecución del acto como adelanto preventivo de la condena.

Sostiene que el acto sancionatorio impugnado es indiscutiblemente nulo, de nulidad manifiesta y absoluta, en la medida en que es evidente que no existió incumplimiento alguno y, a su vez, el requerimiento era de imposible cumplimiento y abiertamente violatorio de lo dispuesto en los tratados internacionales aplicables, lo cual denota un claro vicio en la causa, el objeto y la motivación –vicios éstos que fueran denunciados en sede administrativa–.

Plantea que si la nulidad del acto es manifiesta, no es posible permitir que la Administración intente ejecutarlo, porque a ese acto ya privado de presunción de legitimidad y ejecutoriedad, no puede reconocérsele ningún efecto jurídico.

Postula que [n]ada cambia si se trata de la ejecución del acto propiamente dicha, instada por la propia administración, o la pseudo-ejecución propia del pago previo al que el administrado debe someterse para poder ejercer su derecho de defensa en la instancia judicial” (sic), y que “... si la evidencia de una nulidad absoluta impide a la Administración ejecutar sus actos, con mucha mayor





Poder Judicial de la Nación
CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
SALA II

razón debe también impedir que esos actos se hagan valer contra al administrado por medio del pago previo” (sic).

4.4) Insiste en que la inconstitucionalidad denunciada no podía ser rechazada por la mera invocación de precedentes de la Corte Suprema que no aplican al caso, y en que, por el contrario, el Sr. juez debió examinar liminarmente la nulidad del acto aquí denunciada para corroborar que la aplicación del pago previo no importase una derogación de facto de las normas y principios más básicos del derecho administrativo.

Aclara que se trata de una multa de \$3.048.700, por el supuesto incumplimiento de la compañía de un requerimiento en el que la Dirección de Migraciones pretendía que aquella se encargase de todos los trámites y traslado hasta Colombia, gratuitamente y en carácter de “carga pública”, de 4 deportados y 4 custodios.

Asevera que si bien la empresa contestó dicho requerimiento indicando que podía efectuar el traslado únicamente a Panamá porque no operaba vuelos con destino directo a Colombia, y advirtiendo que el requerimiento no cumplía con lo dispuesto en el Convenio de Chicago sobre el transporte de deportados, la Dirección de Migraciones decidió tomar arbitrariamente dicha respuesta como una denegatoria y procedió a aplicar directamente la sanción.

Sostiene que resulta clara la nulidad del acto, en tanto un simple cotejo de lo que disponen los tratados internacionales en los que el Estado Argentino es parte con respecto al transporte de deportados (Convenio de Chicago, Anexo 9, Ptos. 5.18 y 5.19) demuestra que “... el requerimiento de la Dirección de Migraciones era manifiestamente ilegítimo porque éste exigía el transporte y demás trámites en forma completamente gratuita y sin brindar información alguna sobre la peligrosidad de los deportados (Pto. IV.2.)” –sic–, y porque tales circunstancias se apuntaron durante el procedimiento administrativo “... y, en lugar de efectuar algún tipo de revisión de la imputación, el organismo se dedicó a rechazarlas una y otra vez en forma completamente dogmática...” (sic).





Poder Judicial de la Nación
CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
SALA II

Alude a que es más que evidente que el acto sancionatorio carece de toda presunción de legitimidad; máxime cuando tribunales de este fuero ya han decretado la nulidad de requerimientos de transporte iguales al presente, por obviar el cumplimiento de lo preceptuado en la normativa internacional.

Cita jurisprudencia en apoyo de su tesis.

Esgrime que no es posible negar el carácter manifiesto de la nulidad denunciada, al solo efecto de pregonar la irrestricta aplicación del pago previo.

4.5) Por último, invoca la garantía de control judicial suficiente.

Aduce que la aplicación irrestricta del pago previo en lo que se refiere a la aplicación de multas por parte de la administración pública, en ciertos casos, puede resultar violatoria de la garantía de defensa en juicio y el indiscutido principio del “control judicial suficiente”.

Dice que, por todo lo expuesto, no es posible sostener que en el presente caso, en el que Compañía Panameña “... invocó razones y específicas para cuestionar el pago voluntario sobre una multa que es absolutamente nula por violar los tratados internacionales aplicables en la materia y que a lo largo del procedimiento administrativo la Dirección de Migraciones se limitó a confirmar despóticamente bajo el solo argumento de que se trató de una ‘Carga pública’, la cuestión pueda resolverse aplicando mecánicamente una jurisprudencia desarrollada por la Corte Suprema para quienes se limitan a cuestionar en forma genérica el pago voluntario como violatorio del derecho de defensa, sin siquiera examinar en lo más mínimo el caso concreto” (sic).

Entiende que no es constitucionalmente válido exigir a su parte dar cumplimiento al pago de la multa como requisito para tener habilitada la instancia judicial, cuando precisamente el acto sancionatorio que la dispuso se encuentra afectado por una nulidad absoluta y manifiesta y no se ha respetado en absoluto su derecho de defensa en sede administrativa; ocasionando dicho pago, además de una ejecución anticipada violatoria de los más básicos principios





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL SALA II

sancionatorios, un grave perjuicio económico que no se subsana con la sola devolución de la multa, dado que a este respecto deberá estarse a los intrincados procedimientos para el cobro de sumas de dinero del Estado Nacional (ley 23.982).

Concluye que, por lo señalado, la resolución judicial que se recurre se revela insostenible y debe ser revocada, declarándose la inconstitucionalidad de la procedencia del pago previo, por ser ostensiblemente nula la sanción objeto del presente litigio.

5°) Que al fundar el recurso deducido contra la resolución de fecha 15 de agosto de 2023, la accionante señala que, en atención a que en la resolución que se recurre el Sr. juez ha rechazado la medida cautelar efectuando meras afirmaciones dogmáticas y genéricas que omiten dar respuesta concreta alguna a lo planteado por su parte, corresponde que se declare la nulidad de dicho acto por la manifiesta falta de fundamentación (art. 253 del C.P.C.C.N.).

5.1) Afirma que al momento de pronunciarse respecto a la verosimilitud en el derecho, el Sr. juez incurre en una patente contradicción en el intento de no adentrarse en su examen.

Alude a que el Sr. magistrado expresó que dicho recaudo no se encontraba cumplido en tanto la actora no acreditó una desproporción entre la suma a abonar en concepto del pago previo y su capacidad económica para hacerle frente, cuando en los considerandos preliminares había expuesto que para que se encuentre configurado dicho presupuesto bastaba con que se acreditara la manifiesta arbitrariedad de la norma o del acto atacado.

Recuerda que la inaplicabilidad del pago previo mediante la concesión de una medida cautelar es requerida con base en que la multa impugnada es nula de nulidad absoluta y, por tanto, no goza de presunción de legalidad que torne legítimo su cobro.

Precisa que al momento de solicitar la medida cautelar se sustentó la verosimilitud del derecho "... en la nulidad absoluta e insanable del acto impugnado, toda vez que no existió denegatoria alguna al transporte de deportados





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL SALA II

y, además el requerimiento, por cuyo inexistente incumplimiento se aplicó la sanción que aquí se discute, era desde ya manifiestamente violatorio de lo dispuesto en los tratados internacionales aplicables a la materia (Convenio de Chicago de 1944, aprobado y ratificado por Decreto-Ley 15.110/1946 y Ley 13.891), lo que, a pesar de habérselo planteado reiteradamente en todas las oportunidades de defensa en sede administrativa, no se obtuvo más que una dogmática respuesta por parte del organismo” (sic).

Destaca que dado que el Sr. juez brindó un argumento formal para evitar dar tratamiento a las cuestiones planteadas, debe dejarse sin efecto la resolución recurrida.

Expone que ello es así, máxime cuando la verosimilitud en el derecho es patente, en la medida en que el requerimiento de transporte de deportados comporta una transgresión a lo dispuesto en la normativa internacional aplicable, la que ya ha sido reconocida por la jurisprudencia del fuero (cita distintos fallos en aval de su aseveración).

5.2.) Alega que la jurisprudencia citada por el Sr. magistrado no aplica al presente caso, por el simple hecho de que su parte “... en ningún momento fundó la inaplicabilidad del pago previo en que no lo pudiera pagar; sino en cambio porque el acto sancionatorio que se pretendía ejecutar de ese modo es nulo, de nulidad absoluta” (sic).

Remite a lo expuesto en la demanda y al fundar la apelación deducida contra la resolución que rechaza del planteo de inconstitucionalidad.

5.3) Alega que su parte denunció que el acto sancionatorio era de nulidad absoluta, puesto que fue dictado en manifiesto apartamiento de las normas y hechos del caso, en el marco de un procedimiento administrativo donde no se efectuó la más mínima revisión administrativa en función de las defensas presentadas, con la consecuente violación al principio del debido proceso adjetivo y la garantía constitucional del derecho de defensa.





Poder Judicial de la Nación
CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
SALA II

Puntualiza que, de conformidad con las reglas y principios de la ley 19.549, si un acto administrativo padece de nulidad absoluta, al mismo no puede reconocérsele ningún tipo de efecto, incluido el de activar el pago previo.

Precisa que, en el caso, se ha impuesto una multa de \$3.048.700 por el supuesto incumplimiento a un requerimiento de la Dirección de Migraciones para que la compañía se encargase de todos los trámites y traslado hasta Colombia, gratuitamente y en carácter de “carga pública”, de 4 deportados y 4 custodios.

Aclara que si bien la empresa aérea contestó dicho requerimiento, indicando que podía efectuar el traslado únicamente a Panamá porque no operaba vuelos con destino directo a Colombia, y advirtiendo que el requerimiento no cumplía con lo dispuesto en el Convenio de Chicago sobre el transporte de deportados, la Dirección de Migraciones decidió tomar arbitrariamente dicha respuesta como una denegatoria y procedió a aplicar directamente la sanción.

Postula que resulta clara la nulidad del acto, en tanto el requerimiento efectuado resultó totalmente ilegítimo, por ser contrario al Convenio de Chicago, y porque en sede administrativa se rechazaron los planteos efectuados por su parte en tal sentido, en forma totalmente dogmática.

Afirma que, en consecuencia, es más que evidente que el acto sancionatorio carece de toda presunción de legitimidad; “... máxime cuando tribunales de este fuero ya han decretado la nulidad de requerimientos de transporte iguales al presente, por obviar el cumplimiento de lo preceptuado en la normativa internacional (vuelve a citar fallos, en apoyo de su tesisura).

Esgrime que la nulidad del acto sancionatorio, por haberse apartado de los hechos y derecho aplicable, y por la deficiencia que padece el procedimiento administrativo (al haberse rechazado el recurso de alzada, por considerarlo extemporáneo).

Advierte que la nulidad absoluta no se limita únicamente a vicios formales como la forma y la competencia, sino que incluye también vicios





Poder Judicial de la Nación
CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
SALA II

sustanciales, relacionados con la causa y objeto del acto, el grave error de derecho y el ostensible apartamiento de las circunstancias fácticas del caso (“Kek”, *Fallos*: 338:212).

Señala que si el vicio es manifiesto y se relaciona con una “apreciación manifiestamente irregular de los presupuestos fácticos” y/o “un grave error de derecho”, el acto siempre será nulo de nulidad absoluta.

Afirma que en el caso, así lo es, pues no es posible ignorar “... la grotesca arbitrariedad de Migraciones al imponer una sanción en base a un supuesto incumplimiento que no fue tal, por un requerimiento que se aparta de la normativa internacional aplicable, dictada en el marco de un procedimiento sumarial en el que jamás se han respondido a los planteos de esta parte, demostrando el deliberado desinterés en la búsqueda de la verdad jurídica objetiva (*Fallos*: 316:27)” –sic-.

Insiste en que el Sr. magistrado decidió eludir tal examen, y que el error en que incurre es clarísimo, porque si hay nulidad absoluta, al acto no pueden reconocérsele efectos, ni siquiera aquél que es necesario para activar el pago previo.

Dice que ya desde los albores de su jurisprudencia, al momento mismo de definir la presunción de legitimidad que hoy se encuentra plasmada en el artículo 12 de la ley 19.549, la Corte Suprema de Justicia de la Nación le fijó su límite concreto y tangible: la nulidad.

Expone que la presunción del acto sancionatorio ha quedado claramente desvirtuada.

Explica que, en efecto, “... un sencillo cotejo del requerimiento efectuado y de la respuesta brindada por Copa demuestra que no existió la denegatoria que la Dirección de Migraciones presupone para aplicar la sanción. Del mismo modo, una mera lectura de lo dispuesto en el Convenio de Chicago y el requerimiento por el que se pretende aplicar esta sanción, demuestra que este último es francamente violatorio a lo dispuesto en el primero. Por último, un sencillo





Poder Judicial de la Nación
CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
SALA II

cotejo entre los recursos interpuestos en sede administrativa y las resoluciones dictadas, demuestra un procedimiento administrativo sólo aparente en el que jamás se atendieron las defensas interpuestas, y en el que se cercenó la instancia recursiva por clausurarse prematuramente la instancia administrativa como consecuencia de una notificación nula” (sic).

Destaca que esta circunstancia no pudo haber sido obviada por el Sr. juez, quien ante la denuncia de su parte de una nulidad absoluta, en lugar de examinar si efectivamente este acto tenía presunción de legitimidad de conformidad con los planteos oportunamente expuestos, “... la presupone sin un mínimo examen y se limita a considerar que mi mandante que no acreditó no tener el dinero suficiente para abonar la multa en carácter previo, cuando no era ésta la cuestión en discusión” (sic).

Manifiesta que, dado que su parte denunció la nulidad absoluta del acto sancionatorio para plantear la inaplicabilidad del pago previo mediante la concesión de una medida cautelar, el Sr. juez de encontraba obligado a examinar en concreto si la nulidad denunciada efectivamente se configuraba en autos, ya que de lo contrario, “... estaría convalidando automáticamente el acto y admitiendo su ejecutoriedad en forma de pago previo, cuando no hay ninguna duda que esta última puede ser cuestionada por el administrado” (sic).

Añade que es precisamente por ello, que el Alto Tribunal desde antaño ha admitido la posibilidad de cuestionar la ejecutoriedad de un acto administrativo y suspender sus efectos, con la simple condición de que se realice una impugnación sobre bases, *prima facie*, verosímiles.

6°) Que al contestar el traslado de los memoriales, la demandada solicita que se declaren desiertos los recursos de su contraria, por no cumplir con los requisitos dispuestos por el art. 265 del C.P.C.C.N.

En subsidio, replica las críticas de su contraparte, en términos a los que cabe remitir en atención a la brevedad.





Poder Judicial de la Nación
CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
SALA II

7°) Que en el [dictamen](#) de fecha 9 de octubre de 2023, el Sr. Fiscal General opinó que correspondía rechazar el planteo de inconstitucionalidad respecto del cual se la había corrido vista.

Puntualizó que el artículo 92 de la ley 25.871, establecía un requisito para la admisibilidad del recurso judicial directo previsto en el artículo 84 de dicho ordenamiento, al disponer que “[aquel] deberá interponerse acreditando fehacientemente el previo depósito de la multa o cumplimiento de la caución impuesta” –sic-

Señaló que ese Ministerio Público se había expedido en diversos casos, sosteniendo la constitucionalidad del recaudo del pago previo, en el entendimiento de que esa exigencia no operaba como una condición irrestricta.

Precisó que ello era así, en tanto “... a criterio de esta Fiscalía General, es inexigible cuando se acredite que su cumplimiento puede ocasionar al peticionario un perjuicio irreparable; o, en otros términos, que su estricta observancia se traduce en una privación de justicia (cfr. Dictámenes de esta Fiscalía en ‘Arroyo Contreras, Richard Henry c/ EN – M Interior y T – DNM s/ recurso directo de organismo externo’, Expediente N° 46525/2015 y ‘Electrolux Argentina S.A. c/ Dirección Nacional de Defensa del Consumidor s/ Defensa del consumidor – Ley 24240-Art 45’, Expediente N° 37994/2019, entre otros)” –sic–.

Puntualizó que la propia Corte Suprema de Justicia de la Nación había admitido, en pacífica línea jurisprudencial, la validez constitucional de la regla del pago previo (*Fallos*: 312:2490), salvo en aquellos casos en los que existía una desproporcionada magnitud entre la suma que el justiciable debía ingresar y su concreta capacidad económica o su estado patrimonial, en los que se había dispensado su cumplimiento a fin de evitar que ese recaudo se tradujera en un real menoscabo de garantías que contaban con protección constitucional (*Fallos*: 261:101, 322:1284, 328:1952).

Manifestó que tal había sido también el criterio observado por esta Cámara en casos sustancialmente análogos al presente, los que citó.





Poder Judicial de la Nación
CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
SALA II

Consideró que, sobre la base de tales principios, el planteo articulado en autos sobre la exigencia del pago previo no resultaba procedente.

Advirtió que ello era así, "... pues la recurrente efectuó apreciaciones genéricas sobre su invalidez constitucional, sin demostrar, en forma convincente, que el cumplimiento del recaudo procesal mencionado pudiese frustrar en autos su acceso a la revisión judicial del acto impugnado o la provocación de un perjuicio irreparable" (sic).

Afirmó que, "[p]or lo demás, la accionante adujo que 'en ningún momento fundó la inaplicabilidad del pago previo en que no lo pudiera pagar; sino en cambio porque el acto sancionatorio que se pretendía ejecutar de ese modo es nulo, de nulidad absoluta', sin demostrar de qué manera, la circunstancia de que la norma legal exija el pago previo sin efectuar distinciones en cuanto a la naturaleza o gravedad de los vicios que se le endilgan al acto sancionatorio, produciría la afectación constitucional que invoca" (sic).

8°) Que la firma actora señala que su parte plantea la inconstitucionalidad del recaudo establecido por el art. 92 de la ley 25.871, por cuanto –según señala–, la resolución que aplica la sanción cuestionada por su parte resulta nula, de nulidad manifiesta y absoluta, lo que implica que dicho acto (que carece, por tal motivo, de presunción de legitimidad y de fuerza ejecutiva), conforme las previsiones de la L.N.P.A., no ha de producir efecto alguno, lo que alcanza al pago previo previsto por la norma apuntada.

Se agravia del decisorio apelado, en tanto éste rechaza el planteo efectuado sobre la base de una jurisprudencia que no resulta aplicable y sin tratar la pretensión tal como fuera esgrimida por su parte.

Similares consideraciones formula respecto del rechazo de la medida cautelar.

Vale decir que, el eje del reproche de la recurrente, se centra en la alegada nulidad absoluta de la resolución sancionatoria, que entiende es de





Poder Judicial de la Nación
CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
SALA II

carácter manifiesto, y en la falta de consideración de dicha circunstancia por el Sr. juez.

Predica el apelante que, a partir de dicha nulidad de la resolución que impone la sanción –que cataloga de manifiesta–, lo cierto es que no resulta ajustado a derecho el recaudo del pago previo.

9°) Que el art. 92 de la ley 25.871, establece que:

*“Contra las resoluciones que dispongan la sanción, multa o caución, procederá el recurso jerárquico previsto en los artículos 77 y 78, o el judicial contemplado en el artículo 84 de la presente. **Este último deberá interponerse acreditando fehacientemente el previo depósito de la multa o cumplimiento de la caución impuesta**”* (sic) –énfasis añadido-

En este estado conviene recordar que, la declaración de inconstitucionalidad de una norma, es la más delicada de las funciones susceptibles de encomendarse a un Tribunal de Justicia configurando un acto de suma gravedad que debe ser considerado como *ultima ratio* del orden jurídico (*Fallos*: 260:153; 286:76; 288:325; 300:241 y 1087; 301:1062; 302:457 y 1149; 303:1708 y 324:920).

Es por ello que, la invalidez invocada sólo procede cuando un acabado examen del precepto conduce a la convicción cierta de que su aplicación conculca el derecho o la garantía constitucional invocados (*Fallos*: 315:923 y 321:44).

Desde esta perspectiva, debe señalarse que, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha admitido desde antiguo la validez constitucional de la exigencia del pago previo de las multas aplicadas con motivo de infracciones a reglamentos de policía y como requisito de la intervención judicial, sin perjuicio de lo cual ha sostenido también, que configuran excepciones a ese principio aquellos casos en los que tal requisito legal, por su desproporcionada magnitud en relación a la concreta capacidad económica del apelante, tornara ilusorio el derecho que le acuerda el legislador en razón del importante desapoderamiento de bienes que podría significar el cumplimiento de aquél (*Fallos*: 247:181; 261:101; 312:2490).





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL SALA II

Asimismo, el Máximo Tribunal ha señalado respecto a la interpretación del principio de *solve et repete* y con relación al Pacto de San José de Costa Rica que: “[e]l alcance que cabe otorgar a lo dispuesto en el art. 8 inc. 1º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos -a la que el inc. 22º del art. 75 de la Constitución Nacional otorga jerarquía constitucional- es equivalente, en relación con aquel principio, a las excepciones que contemplan situaciones concretas de los particulares a fin de evitar que ese pago previo traduzca a causa de la falta comprobada e inculpable de los medios pertinentes para enfrentar la erogación en un real menoscabo del derecho de defensa en juicio” (C.S.J.N., *in re*, “Agropecuaria Ayui S.A. s/amparo”, del 30/6/1999).

En los presentes obrados, más allá del fundamento sobre cuya base la recurrente formula su planteo de inconstitucionalidad (es decir, la alegada nulidad de la resolución sancionatoria), lo cierto es que dicho apelante esgrime la inconstitucionalidad del pago previo exigido por el art. 92 de la ley 25.871 y pretende eludir dicho requisito.

En tales condiciones, el planteo debe ser abordado y resuelto a la luz del criterio expuesto más arriba, que es, en definitiva, el que marca el límite conforme al cual puede prescindirse del recaudo aquí resistido –es decir, situaciones concretas en las que el pago previo se traduce, ante la falta concreta e inculpable de los medios para hacer frente a la erogación, en un real menoscabo del derecho de defensa en juicio-.

Es así que, en las presentes actuaciones, en tanto la accionante no ha demostrado que la satisfacción de la sanción aplicada pudiere significar para su concreta situación, un importante desapoderamiento de bienes y que ello revista una desproporcionada magnitud en relación con la específica capacidad económica de su parte, única circunstancia que se ha considerado como supuesto de excepción al principio apuntado (esta Sala -en su anterior integración-, *in re* “Banco Central de la República Argentina c/Urien, Enrique A. s/ ejecución fiscal”, del 7 de septiembre de 2000 y sus citas; ver, asimismo, esta Sala, en su actual integración, en los autos





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL SALA II

caratulada “Qiming, Zhuang c/EN - M INTERIOR – DNM s/recurso directo DNM”, expte. N° 71.284/2016, sentencia del 19 de mayo de 2020), el planteo articulado no ha de prosperar.

Desde la perspectiva apuntada, y toda vez que la actora centró su planteo de inconstitucionalidad en la nulidad del acto sancionatorio y en que, por tal motivo, éste mal puede producir efecto alguno, lo cierto es que, al limitar su planteo a tal tesitura, no alegó y menos aún acreditó que existiera alguna circunstancia que, en concreto, le impidiera hacer frente al pago previo previsto por la norma impugnada, aspecto éste de necesaria acreditación a los efectos de considerar prescindible el recaudo establecido por el art. 92 de la ley de migraciones, como modo de no vulnerar el derecho de defensa en juicio.

Es que, conforme se ha sostenido “... *no conculcan el art. 18 de la Constitución Nacional las leyes que supeditan la concesión de recursos contra resoluciones que imponen multas al previo pago de su importe, si no se ha alegado y probado que aquellas sanciones revisten desproporcionada magnitud en relación con la concreta capacidad económica del recurrente (Fallos: 287:101), lo que en el caso, no ha ocurrido*” (conf. esta Sala, *in rebus* “Cubas, Rodrigo E. c/E.N. M° Interior OP y V – DNM s/rec. directo DNM”, expte. n° 1692/17, decisorio del 12/03/2020 y “Qiming, Zhuang”, más arriba citada).

Por lo demás, como lo ha recordado la Sra. Procuradora Fiscal ante la Corte Suprema (subrogante), en su dictamen del 29 de abril del 2015, recaído en la causa S.C. 0.360, L. XLIX, “Giaboo S.R.L. s/ recurso de queja” (a cuyos fundamentos remitió el Alto Tribunal en el pronunciamiento de fecha 10 de noviembre de 2015, en CSJ 360/2013 (49-G)/CS1 “Giaboo SRL s/ recurso de queja”):

“... *la regla del solve et repete no es por sí misma, contraria a los derechos de igualdad y de defensa en juicio (cf. arts. 16 y 18 de la CN). En ese sentido, el Máximo Tribunal ha reconocido, en principio, la validez de las normas que establecen el requisito del previo pago para la intervención judicial y ha entendido*





Poder Judicial de la Nación
CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
SALA II

necesario morigerar ese requisito, en supuestos de excepción que involucren situaciones patrimoniales concretas de los obligados, a fin de evitar que ese pago previo se traduzca en un real menoscabo de derechos (Fallos: 215:225; 247:181; 328:3638, entre otros).

*A ello agrego que, en el caso 'Micrómnibus Barrancas de Belgrano S.A. s/ impugnación' (Fallos: 312:2490) se estableció que el alcance que cabe otorgar a lo dispuesto por el arto 80, inc. 10, de la Convención Americana de Derechos Humanos, a la que el inciso 22 del artículo 75 de la Constitución Nacional otorga jerarquía constitucional, es equivalente, en relación con el principio *salve et repete*, al fijado por la jurisprudencia anteriormente citada, con fundamento en el derecho de defensa garantizado por el art. 18 de la Constitución Nacional (confr. Fallos: 322:1284 y 328:3638).*

En el presente, la sociedad demandante omitió invocar y acreditar que su situación pudiese encuadrar en algunos de los supuestos de excepción señalados, lo que permite descartar el reparo constitucional invocado, a ese respecto, por el juez federal para fundar su decisorio”.

Cabe añadir a cuanto se lleva expuesto, tal como señaló el Sr. Fiscal General en términos que se comparten, que la actora adujo que su parte en ningún momento fundó la inaplicabilidad del pago previo en que no lo pudiera pagar sino en que el acto sancionatorio adolecía de nulidad absoluta, pero “... *sin demostrar de qué manera, la circunstancia de que la norma legal exija el pago previo sin efectuar distinciones en cuanto a la naturaleza o gravedad de los vicios que se le endilgan al acto sancionatorio, produciría la afectación constitucional que invoca”* (sic).

Debe a esta altura recordarse que resulta como principio de aplicación al caso la regla contenida en el art.12 de la ley 19.549 en punto a la presunción de legitimidad de los actos administrativos, que en el caso proyecta una decisiva consecuencia negativa frente a la pretensión actoral, en tanto y cuanto aquélla presunción -que en el actual estado no se encuentra desvirtuada- impide





Poder Judicial de la Nación
CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
SALA II

considerar la existencia de un supuesto de invalidez del acto en grado tal, que justifique la tacha y por ende releve al interesado del cumplimiento del pago previo normativamente establecido.

En cuanto al carácter de “manifiesta”, que el apelante atribuye a la nulidad de resolución sancionatoria, debe desde ya adelantarse que en modo alguno se verifica -se reitera, en el actual estado- tal circunstancia, y por estar dicho planteo íntimamente relacionado con la pretensión cautelar, cabe estar a lo expuesto en los considerandos que siguen.

Lo hasta aquí dicho, alcanza para rechazar la apelación deducida por la parte actora contra la resolución del 29 de marzo de 2023.

10) Que resta tratar la apelación intentada contra la resolución por la que el Sr. juez rechazó la medida cautelar peticionada por la parte actora.

Conforme surge del [escrito de demanda](#), Compañía Panameña de Aviación S.A. interpuso el recurso judicial previsto en el artículo 84 de la ley 25.871, contra la disposición DI-2020-389-APNDNM#MI de la Dirección Nacional de Migraciones (y sus confirmatorias), dictada en el expediente administrativo N° EX-2017-09245919-APNDGA#DNM, a través de la cual se le impusieron a la firma cinco multas por un total de \$3.048.700, por presunta infracción a los artículos 41, 43, 45 y 46 de la ley 25.871.

Peticionó que se declarase la inaplicabilidad al caso del artículo 92 de la ley 25.871, en cuanto disponía el pago previo de la multa como requisito para la admisibilidad del recurso judicial, dejándose expresamente sentado que solo se daría cumplimiento al mismo en caso de que el referido planteo fuera rechazado.

En el capítulo II del escrito de inicio, refirió a la habilitación de la instancia y denunció la conexidad con el expediente N°19.954/2021, caratulado “DNM c/ Compañía Panameña de Aviación SA s/ Proceso de ejecución”. En este capítulo aludió a la nulidad de la notificación de la resolución sancionatoria, a la tempestividad del recurso administrativo, y al principio *pro actione*.





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL SALA II

En el capítulo III formuló manifestaciones en orden a la imputación efectuada y al sumario administrativo, y en el capítulo IV a la “Inaplicabilidad al caso del pago previo: La manifiesta violación a un tratado internacional, un procedimiento sin revisión y un acto sin fundamento” (sic).

En el capítulo V planteó la inconstitucionalidad del pago previo exigido por el art. 92 de la ley 25.871.

Mientras que, en lo que aquí interesa, en el capítulo VI peticionó, en subsidio y para el caso de ser rechazada la inconstitucionalidad planteada, “... la inaplicabilidad al caso del ‘pago previo’ mediante el dictado de una medida cautelar” (sic).

En orden a la verosimilitud del derecho, señaló que a su respecto “... ya se ha explicado con creces que la sanción que aquí se discute se funda en el presunto incumplimiento de un requerimiento que es abiertamente ilegítimo por contrariar en forma directa el tratado internacional que impone las reglas en materia de transporte de deportados” (sic), y que “[d]el mismo modo se explicó también que dicho extremo fue incluso apuntado reiteradamente por la compañía al momento de discutir la sanción en sede instancia administrativa, sin que mereciera la más mínima consideración ...” (sic)

Recordó que, en el caso, se había requerido el transporte de 4 deportados y 4 custodios, al país de origen de aquéllos y no al del destino que tenían los vuelos de la compañía que partían de Rosario, lo cual implicaba contrariar la propia ley 25.871, en cuanto a que el traslado se limitaba a llevarlos fuera del país y con el máximo de 2 plazas, sin custodios.

Afirmó que, en tal marco, resultaba clara la verosimilitud del derecho que asistía a su parte, y que, a fin de acreditar dicho extremo, bastaba con contrastar el requerimiento de transporte del 18 de abril de 2017 frente a los puntos 5.8 y 5.19 del Anexo 9 del Convenio de Chicago, así como con la ley 25.871, para comprender que se estaba sancionando a su parte por no cumplir un acto ilegítimo;





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL SALA II

marco en el cual la conclusión, por lógicas razones, no podía ser otra que la absoluta ilegitimidad de ese acto sancionatorio.

Destacó que ante requerimientos de transporte de deportados, esta Cámara había procedido a anular actos del género que pretendían sancionar su incumplimiento, dado que aquéllos eran palmariamente violatorios a lo previsto en el Convenio de Chicago. Citó distintos fallos que consideraba avalaban su tesis.

Señaló que, por ello, la procedencia de una medida cautelar como la aquí solicitada a fin de eximir a su parte de la condición de abonar en forma previa la multa para poder discutirla, se justificaba plenamente, porque el acto impugnado en el presente caso carecía de toda presunción de legitimidad, atento a su nulidad absoluta e insanable.

En orden al peligro en la demora, manifestó que este recaudo se configuraba desde el momento en que, de no hacerse lugar a la medida cautelar, la compañía debería pagarle a la Dirección de Migraciones la multa cuestionada a fin de poder discutir la legitimidad de la sanción arbitraria que se le impuso.

Apuntó a circunstancias que hacían a su calidad de sucursal de la casa matriz, y aclaró que si bien los perjuicios mencionados eran internos a la compañía, lo cierto era que no dejaban de ser reales y jurídicamente atendibles.

Alegó que no era posible negar el perjuicio económico que se generaba si se exigía el “pago previo” de la multa, dado que a la fecha en que terminara el presente juicio y las sumas depositadas efectivamente fueran reintegradas, éstas no tendrán prácticamente valor debido al contexto inflacionario y la prohibición de aplicar mecanismos de actualización, y a lo dispuesto por el artículo 22 de la ley 23.982.

Añadió que a ello se sumaba la severa restricción de la actividad de las compañías aéreas en el contexto sanitario, con la consecuente y lógica carencia de ingresos, a partir del surgimiento y expansión de la pandemia de Covid-19.





Poder Judicial de la Nación
CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
SALA II

Los capítulos siguientes del escrito de inicio versan sobre: “VII.- Consideraciones previas: El ‘Convenio de Chicago’” (sic); “IX.- La violación al principio de legalidad” (sic); “X.- La violación a los principios de igualdad y razonabilidad” (sic); “XI.- La invalidez del acto administrativo” (sic); “XII.- La ilegitimidad de la multa” (sic); “XIII.- Mantiene defensas” (sic); “XIV.- El reintegro de las sumas abonadas” (sic); “XV.- Prueba” (sic), a cuyos términos cabe remitir en atención a la brevedad.

Interesa destacar, por otra parte, que:

- con fecha [31 de octubre de 2022](#), el Sr. juez de grado, en atención a la conexidad solicitada, ordenó la remisión de la causa al Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal N° 9;

- el [4 de noviembre de 2022](#), el Sr. juez del Juzgado N° 9, dispuso:

“... téngase presente que la causa fue remitida en virtud de la conexidad denunciada con el expediente DNM c/ COMPAÑÍA PANAMEÑA DE AVIACION SA s/PROCESO DE EJECUCION (exp N° 19954/21), en el cual se ha dictado sentencia con fecha 04 de agosto de 2022 y se encuentra actualmente radicado en la Sala IV, del Fuero.

Sentado lo expuesto, advirtiendo en este acto que no se encuentran dados los requisitos de los arts. 188 y 189, del C.P.C.C., devuélvanse las presentes actuaciones al juzgado de origen” (sic);

- el [8 de noviembre de 2022](#), el juzgado N° 10 tuvo al causa por devuelta.

Por otro lado, la demandada presentó el [informe](#) del art. 4° de la ley 26.854 el 12 de abril de 2023.

Tal como se vió, el Sr. juez de grado rechazó la medida cautelar solicitada, decisorio que ha sido apelado por la parte actora.

11) Que, a esta altura, resulta oportuno destacar que para la admisión de la medida cautelar solicitada por el actor, deben encontrarse verificados





Poder Judicial de la Nación
CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
SALA II

los requisitos establecidos en el art. 230 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, a saber: la verosimilitud en el derecho invocado y el peligro en la demora.

A lo que cabe agregar que cuando la medida cautelar se intenta contra un acto de la administración pública, es menester que se acredite *prima facie*, y sin que esto suponga un prejuzgamiento sobre la solución de fondo, la manifiesta arbitrariedad del acto atacado, dado el rigor con que debe apreciarse la concurrencia de los dos supuestos que tornan admisible aquélla -cfr. esta Sala, en los autos “Mirvois, Muriel c/ EN -M Transporte de la Nación- DNV s/ medida cautelar (autónoma)”, sentencia del 30 de agosto de 2018-. Y ello es así, toda vez que sus actos gozan de presunción de legitimidad y tienen fuerza ejecutoria, razón por la cual, en principio, los recursos y acciones mediante las que se discute su validez no suspenden su ejecución (esta Sala *in re* Expte. N° 22.425/2012 “Plavinil Argentina SA”, 13/09/12; Expte. n° 70560/2014 “Productos Roche SAEI c/ ANMAT”, del 8/7/2015).

Ahora bien, la recurrente sustenta la verosimilitud del derecho en la nulidad de la resolución sancionatoria, que entiende es de carácter manifiesto, y en que conforme lo contempla la ley 19.549, el acto nulo no produce efecto alguno, consecuencia que –según entiende– alcanza a la exigencia del pago previo prevista por el art. 92 de la ley 25.871.

Es definitiva, sustenta su pretensión cautelar en las mismas observaciones que formula al plantear la inconstitucionalidad.

En tales condiciones, han de reiterarse, en primer lugar, las consideraciones expuestas *ut supra*, al tratar la apelación deducida contra la resolución del 29 de marzo de 2023.

Por otra parte, se advierte que los planteos formulados por la apelante, conciernen al examen de circunstancias fácticas y de cuestiones jurídicas (vgr.: - el cumplimiento o incumplimiento del requerimiento efectuado a su parte por la Dirección Nacional de Migraciones; la validez de la disposición DI-2020-389-APNDNM#MI, mediante la cual la Dirección Nacional de Migraciones sancionó a





Poder Judicial de la Nación
CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
SALA II

Compañía Panameña de Aviación S.A. con cinco multas de \$ 609.740 cada una – haciendo un total de \$ 3.048.700–; - los vicios endilgados respecto de la resolución apelada y al procedimiento labrado en sede administrativa; - la nulidad de la resolución apelada y de la notificación cursada en sede administrativa; - el apartamiento de lo dispuesto por el Convenio de Chicago; etc.) cuya dilucidación excede, *prima facie*, el acotado ámbito de conocimiento propio de las medidas cautelares como la solicitada.

Es así que, un examen preliminar del asunto, condicionado por el limitado marco cognoscitivo que es propio de la medida cautelar, no permite tener por acreditada la verosimilitud del derecho que alega la apelante pues, como se ha señalado, los fundamentos que expone en sustento de su postulación –en principio–, exigen necesariamente un estudio de las circunstancias relatadas, de los planteos articulados –tal, la nulidad aducida– y de la normativa aplicable, que excede de modo notorio el autorizado por esta vía.

Por ser ello así, lo cierto es que para desentrañar el acierto de las aseveraciones expuestas por la accionante a los efectos de sostener que la decisión adoptada en sede administrativa resulta nula (con motivo de los vicios que le atribuye), se requiere del ámbito de debate propio del proceso principal. Y es en ese ámbito, justamente, en el que se atenderá y resolverán los planteos esgrimidos por ambas partes en el marco de la apelación deducida en los términos del art. 84 de la ley 25.871.

Debe recordarse en este punto que la tutela anticipada, por sus limitaciones, impide un examen adecuado del sustento fáctico involucrado, en atención a lo complejidad de las cuestiones planteadas, debiendo surgir la verosimilitud en el derecho en forma patente u ostensible del propio planteo efectuado frente a los términos del acto impugnado, extremo que no se verifica en el supuesto aquí analizado (cfr. esta Sala, *in re* “Frutícola Costa del Chubut SA c/ EN AFIP DGI DTO 113/11 s/ Dirección General Impositiva”, expte 29871/2011, del 6/12/2012).





Poder Judicial de la Nación
CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
SALA II

Vale decir que, las manifestaciones ensayadas por la apelante no alcanzan para tener por acreditado el recaudo bajo estudio; ello con la nitidez que cabe exigir para tener por desvirtuada la presunción de legitimidad de la que gozan los actos administrativos por aplicación de la disposición contenida en el art. 12 de la ley 19.549, cuyos alcances en el caso de autos, fueran oportunamente destacados.

Dicho de otro modo, en tanto la nulidad articulada por la parte actora no aparece de modo palmario y evidente, sino que para analizar tal planteo se precisa del marco de conocimiento que ha de brindar el proceso principal, lo cierto es que no luce acreditado el recaudo de la verosimilitud del derecho en grado suficiente para admitir la tutela requerida.

Por lo demás, la privación de los efectos que la recurrente predica respecto de los actos nulos (y sobre cuya base construye la tesis conforme a la cual intenta resistir el pago previo previsto por el art. 92 de la ley 25.871) prescinde de considerar que en los presentes obrados no ha mediado aún tal declaración.

12) Que en relación al peligro en la demora, cabe apuntar que si bien es cierto que los dos requisitos exigidos por el art. 230 del C.P.C.C.N. se hallan relacionados de modo tal que, a mayor peligro en la demora no cabe ser tan exigente en la demostración de la verosimilitud del derecho y viceversa, ello es posible cuando, de existir realmente tal peligro en la demora, se hubiera acreditado cuanto menos en forma mínima el *fumus bonis juris*; no pudiendo ser concedida la medida cautelar cuando no se ha podido demostrar la configuración de los mencionados recaudos.

En autos, la circunstancia de haberse arribado a la conclusión de que no se encuentra configurado el recaudo atinente a la verosimilitud del derecho, exime de tratar lo atinente al cumplimiento de peligro en la demora.

Mas sin perjuicio de ello, lo cierto es que asiste razón al Sr. juez cuando afirma que no se observan los extremos necesarios para inferir que la firma





Poder Judicial de la Nación
CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
SALA II

actora se encuentre imposibilitada de afrontar el pago previo de la multa cuestionada.

Es que, en efecto, la accionante no ha aportado elemento alguno a los efectos de acreditar la imposibilidad de la empresa de hacer frente a la erogación necesaria para el cumplimiento del pago previo apuntado.

Por lo demás, lo cierto es que la recurrente tampoco aduce ni acredita que el cumplimiento del recaudo exigido por el art. 92 de la ley 25.871 resulta factible de ocasionarle un perjuicio de imposible reparación posterior (antes bien, ha desechado de plano y expresamente tal eventualidad).

Es que, llegado el caso, el actor siempre puede reclamar –por la vía que corresponda– la restitución de lo pagado.

En este aspecto, los reparos señalados por la apelante (que a la fecha en que termine el presente juicio y las sumas depositadas efectivamente sean reintegradas, éstas no tendrán prácticamente valor debido al contexto inflacionario y la prohibición de aplicar mecanismos de actualización; y la posible aplicación de lo dispuesto por el artículo 22 de la ley 23.982), no son más que las consecuencias naturales derivadas del procedimiento establecido para obtener, en su caso, la restitución del concepto abonado y de las reglas aplicables en tal materia.

12) Que tal como se desprende de los considerandos que anteceden, en el *sub examine* no se encuentran configurados los recaudos atinentes a la verosimilitud del derecho y el peligro en la demora, circunstancia que alcanza –por sí misma– para confirmar la decisión de grado, en cuanto rechaza la medida cautelar peticionada.

Llegado a este punto, es oportuno recordar que los jueces no estamos obligados a seguir a las partes en todas y cada una de las argumentaciones que se pongan a consideración del Tribunal, sino tan solo en aquellas que sean conducentes para decidir el caso y que basten para dar sustento a un pronunciamiento válido (*Fallos*: 258:304; 262:222; 265:301; 272:225; 278:271; 291:390; 297:140; 301:970, entre muchos otros).





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL
SALA II

En relación a la nulidad de las resoluciones de grado, que la recurrente esgrime en ambos memoriales, cabe apuntar que, toda vez que el recurso de apelación comprende el de nulidad por defectos de sentencia (art. 253 del C.P.C.C.N.) y que, dado el modo en que se resuelve se han tratado, por la vía de la apelación, los agravios actorales, nada corresponde agregar sobre el asunto.

Por lo expuesto, el Tribunal RESUELVE: rechazar las apelaciones deducidas por la parte actora y, en consecuencia, confirmar las resoluciones de grado de fechas 29 de marzo de 2023 y 15 de agosto de 2023, en cuanto han sido materia de agravios, con costas (art. 69 del C.P.C.C.N.).

Regístrese, notifíquese y remítase.

JOSÉ LUIS LOPEZ CASTIÑEIRA

MARÍA CLAUDIA CAPUTI

LUIS M. MÁRQUEZ

