

Poder Judicial de la Nación

Expte. n^{ro}- FBB 2662/2018/CA4 – Sala II – Sec. 2

Bahía Blanca, 25 de noviembre de 2021.

VISTO: El expediente n^{ro}- **FBB 2662/2018/CA4**, de la Secretaría n^{ro}- **2**, caratulado: **“ESCOBAR MAMANI, N. C/DIRECCION NACIONAL DE MIGRACIONES S/CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO –VARIOS”**, venido del Juzgado Federal n^{ro}- **1** de la sede, para resolver en virtud del recurso de apelación deducido a fs. 109, contra la sentencia de fs. 102/108.

El señor Juez de Cámara, doctor Pablo Esteban Larriera dijo:

1ro.) A fs. 102/108 el Juez *a quo* rechazó los planteos de nulidad deducidos por el actor, y ratificó el trámite seguido en el Expediente N° SO2:0011902/2009 de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM), confirmó la Disposición N° 1825 y la Resolución N° 2017-1696-APN-SECI.MI y, en consecuencia, confirmó la sanción de multa impuesta al Sr. N. ESCOBAR MAMANI mediante la Disposición DNM N° 1720.

Para así resolver, haciendo previamente un extenso relato de los hechos y analizando la normativa aplicable, entendió que:

a) No correspondió dar intervención al Ministerio Público de la Defensa sino hasta que lo solicitó expresamente el Sr. Mamani porque esa posibilidad, conforme el art. 86 de la Ley 25.871, es un derecho del causante y no una obligación de la DNM, advirtiendo que, en el curso del trámite administrativo, el actor efectivamente ejerció su defensa.

b) En el caso de autos se respetó cabalmente el procedimiento inherente a la imposición de multa, pues se notificó al causante el inicio de las actuaciones y se lo citó a efectuar descargo, lo que hizo a fs. 51, luego de pedir la suspensión del procedimiento y dos vistas (a fs. 38/40 y 48), que le fueron concedidas (fs. 46/47).

Manifestó que no corresponde someter el proceso administrativo a las pautas formales que presiden el penal y que en este caso no se avizoran irregularidades de procedimiento, exceso de competencia, ni arbitrariedades contra el causante, quien arguyó únicamente circunstancias sensibles y no precisó cuál habría sido la violación al debido proceso.

c) Asimismo, consideró que no puede sostenerse que la autoridad administrativa haya realizado una aplicación automática de la sanción

USO OFICIAL



Poder Judicial de la Nación

Expte. n°- FBB 2662/2018/CA4 – Sala II – Sec. 2

prevista en la ley de migraciones, desde que la multa aplicada encuentra sustento en el suficiente análisis efectuado tanto en el dictamen de fs. 53/55, como en la propia Disposición DNM N° 1720 (fs. 58/61), ocurriendo lo mismo con el dictamen de fs. 69, la Disposición N° 1825 (fs. 72/74) y la Res.-2017-1696-APN-SECI,MI (fs. 92/93), advirtiendo la necesaria consideración de los antecedentes de hecho y de derecho vinculados al caso.

Citó doctrina y jurisprudencia a fin de reforzar el rechazo del planteo de nulidad esgrimido por el actor.

Por otra parte, resaltó que la verificación del hecho objetivo es suficiente causal para resolver del modo en que lo hizo la DNM, de acuerdo con el art. 55 de la Ley 25.871.

Por ello concluyó que, analizadas individualmente las decisiones administrativas adoptadas en el caso, se advierte que reúnen integralmente los requisitos de validez de los actos administrativos previstos en el art. 7 de la Ley 19.549, en tanto han sido dictados por autoridad competente, se sustentan en los hechos y antecedentes que le sirvieron de causa, con base en el derecho aplicable, poseen un objeto lícito y cierto, observándose el cumplimiento del procedimiento administrativo en sus aspectos sustanciales, tienen una motivación razonada y razonable y cumplen con la finalidad tenida en mira por las normas que facultan al órgano emisor.

2do.) Contra lo así resuelto, a fs. 109 se presentó el Defensor Federal, Dr. Gabriel Darío Jarque, quien planteó la prescripción de la acción para sancionar la infracción en cuestión, y subsidiariamente interpuso recurso de apelación contra la sentencia mencionada anteriormente.

Expuso que el planteo de extinción de la acción tiene fundamento en los artículos 96 y 97 de la Ley 25.871 y que, en el presente caso, el rechazo del recurso de reconsideración interpuesto por Escobar Mamani en sede administrativa fue dispuesto con fecha 05/06/2014 (cf. fs. 72/74 Exp. DNM N° SO2:0011902/2009) y notificado al actor recién el día 25/08/2016 (cf. fs. 79 exp. cit.). En tanto que, en ese lapso, no se produjo la comisión de una nueva infracción por parte de Escobar Mamani ni el impulso del procedimiento de marras por parte de la autoridad migratoria.

USO OFICIAL

Fecha de firma: 25/11/2021

Firmado por: MARIA ALEJAND SANTANTONIN, SECRETARIO DE CAMARA

Firmado por: PABLO ESTEBAN LARRIERA, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: LEANDRO SERGIO PICADO, JUEZ DE CAMARA



#31300204#310078261#20211125081150525

Poder Judicial de la Nación

Expte. n^{ro}- FBB 2662/2018/CA4 – Sala II – Sec. 2

USO OFICIAL

Concluyó que, al momento de notificar el rechazo del recurso de reconsideración interpuesto, el plazo legal de dos años ya se encontraba agotado, no habiendo, además acaecido tampoco acto interruptivo de la prescripción alguno. Ello por cuanto, a su entender, no puede considerarse a la única gestión desarrollada por la DNM durante el plazo de dos años tendiente a practicar una notificación, como secuela del procedimiento administrativo.

3ro.) A fs. 112/113 el representante del Estado Nacional, contestó el traslado conferido.

4to.) A f. 119 el Ministerio Público Fiscal propició hacer lugar al recurso interpuesto por el Defensor Oficial en representación de Escobar Mamani.

Sostuvo que, analizado el sumario seguido ante la Dirección Nacional de Migraciones, se advierte que entre el 5 de junio de 2014 y el 25 de agosto de 2016 no hubo ninguna actuación efectiva de la administración que pueda ser tenida como secuela de ese procedimiento. Ello porque entre el rechazo de la reconsideración y su notificación no se produjeron acciones que puedan tenerse como impulsoras de la potestad sancionatoria

Que, reiterando lo expuesto en la primera intervención en autos, el Sr. Fiscal General expuso que, si bien la notificación como acto jurídico podría –en una interpretación favorable al interés por la persecución– ser tenida como uno en tal sentido, no puede pretenderse que los movimientos del legajo o las diligencias tendientes a realizarla también lo sean.

De lo contrario, entendió que se convalidaría que la autoridad estatal mantenga abierta, a su sola discreción, la posibilidad de aplicar una multa, sin decisiones efectivas para concretarla, lo que constituye un abuso.

Finalmente, que en autos no hay constancias de sanciones en el lapso considerado, por lo que, a su entender, corresponde declarar la prescripción de la infracción en trato.

5to.) Previo a resolver la cuestión traída a esta Sala, resulta necesario recordar los antecedentes relevantes del presente caso.

De las constancias obrantes en autos y del expediente administrativo surge que:



Poder Judicial de la Nación

Expte. n°- FBB 2662/2018/CA4 – Sala II – Sec. 2

a. El 5 de junio de 2013 la Dirección Nacional de Migraciones condenó en forma solidaria a Ladrillos de la Aldea Bahiense S.R.L. y a N. Escobar Mamani al pago de dos multas de \$143.750 por infracción al art. 55 de la ley 25.871: proporcionar empleo a dos personas de nacionalidad boliviana cuya situación migratoria no los habilitaba a trabajar, hecho constatado por acta de inspección del 10/9/09 (Disposición DNM N° 1720, fs. 58/61 del expediente administrativo SO2:0011902/2009).

b. Contra la decisión que rechazó el recurso de alzada interpuesto (Resolución 20171696APNSECI), el señor Escobar Mamani interpuso el recurso judicial previsto por el art. 84 de la ley 25.871.

En ese marco, el accionante postuló la nulidad absoluta del procedimiento administrativo seguido en el Expediente N° SO2:0011902/2009, y solicitó la revocación de la Disposición N° 1720, Disposición N° 1825 y Res.-2017-1696-APN-SECI,MI.

c. Conforme las constancias del expediente administrativo, N. Escobar Mamani fue notificado el 27/9/13 de la sanción impuesta y el 10 de octubre de ese año explicó que sus bajos recursos y delicada salud le impedían el pago de la multa (fs. 66/67 expte. Adm.).

Ello fue tratado como un recurso de reconsideración, el que fue rechazado el 5/06/14 (por Disposición DNM 1825, fs. 72/75 expte. Adm.).

Esa decisión fue notificada el 25 de agosto de 2016 y el 12 de septiembre de ese año el causante compareció ante la autoridad administrativa, diciendo ser analfabeto, que solamente trabajaba en el lugar como “changuero” y dando más detalles sobre su condición –enfermo de Chagas, con arritmia, atendido por el Dr. E. V. en el Hospital Penna, con dos hijas, una nieta y su mujer discapacitada–

Lo expuesto fue tenido como un recurso de alzada que fue rechazado el 23/10/17 (Resolución 2017-1696-APN-SECI#MI fs. 92/93).

d. A fs. 20/23 el señor juez de primera instancia rechazó los planteos de nulidad introducidos por Escobar Mamani, ratificó el trámite seguido en el expediente administrativo y confirmó la sanción de multa impuesta.

USO OFICIAL

Fecha de firma: 25/11/2021

Firmado por: MARIA ALEJAND SANTANTONIN, SECRETARIO DE CAMARA

Firmado por: PABLO ESTEBAN LARRIERA, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: LEANDRO SERGIO PICADO, JUEZ DE CAMARA



#31300204#310078261#20211125081150525

Poder Judicial de la Nación

Expte. n^o FBB 2662/2018/CA4 – Sala II – Sec. 2

Frente a tal resolución, la parte actora interpuso recurso de apelación (fs. 24), ocasión en donde además planteó la prescripción de la acción para sancionar la infracción de acuerdo a lo normado por los arts. 96 y 97 de la ley 25.871.

El magistrado de grado rechazó el planteo de prescripción de la infracción y concedió el recurso de apelación interpuesto en subsidio (fs. 25/28).

Elevadas las actuaciones a esta Alzada, la Sala I resolvió a fs. 54/56 declarar la nulidad de las actuaciones (cfr. arts. 169 y 174, CPPCN) y devolver los autos a la instancia de origen a fin de que se le otorgue el trámite respectivo (art. 498, CPCCN).

Ello, en virtud de haber advertido que el proceso judicial tramitó sin la intervención de la Dirección Nacional de Migraciones.

Devuelto el legajo al Juzgado de origen, el titular del Juzgado Federal n^o 1 dispuso tener por no habilitada la instancia al verificarse que N. Escobar Mamani no efectuó el depósito de la multa que le fuera impuesta por la Dirección Nacional de Migraciones, ni tampoco planteó ni probó concretamente la inconstitucionalidad del art. 92 de la ley 25.871 (f. 63).

Disconforme con lo resuelto, a fs. 64, el Defensor Público Oficial interpuso recurso de apelación.

En dicha oportunidad, asumida la intervención, el Fiscal General dictaminó a favor de la Defensa Pública Oficial. A tal efecto, consideró que la forma en que se decidió, importa excluir al interesado del acceso a la jurisdicción para la revisión de dos multas de monto considerable (\$143.750 y \$287.500), cuando expuso oportunamente que carece de medios suficientes, lo que se aprecia plausible, a juzgar por el tipo de actividad que generó la sanción –trabajo en horno de ladrillos–, su condición migratoria y las demás constancias obrantes en las actuaciones administrativas, por lo que la imposibilidad de pago aparece suficientemente acreditada y la aplicación llana del principio *solvet et repet* constituye un rigorismo formal que afecta el derecho de defensa.

Por otra parte, reiteró lo expuesto en su dictamen de fs. 43/44, es decir, que, a su entender, en el caso prescribió la potestad sancionatoria de acuerdo a lo dispuesto en el art. 96 de la ley 25.871, cuestión de orden público que es además previa al análisis de los presupuestos de habilitación de instancia.

USO OFICIAL



Poder Judicial de la Nación

Expte. n^º- FBB 2662/2018/CA4 – Sala II – Sec. 2

El 03/03/2020, esta Cámara (Sala I) resolvió hacer lugar al recurso y revocar la resolución de grado (fs. 77/79), por lo que, devuelto el expediente a la instancia inferior, el juez a quo hizo saber lo allí resuelto, y, asimismo, conforme lo dispuesto por la Alzada a fs. 54/56, imprimió al presente el trámite del proceso SUMARÍSIMO, dando traslado del recurso interpuesto a la Dirección Nacional de Migraciones local por el término de CINCO días.

A fs. 84/90 se presentó la DNM, planteó recurso de reposición con apelación en subsidio y, subsidiariamente, también contestó la demanda.

Rechazados ambos recursos, a fs. 102/108, el Juzgado Federal n^º 1 de la sede dictó sentencia, la cual fue recurrida por la Defensa, oportunidad en la que también planteó la prescripción de la acción sancionatoria, todo lo que, finalmente, debe ser resuelto en esta ocasión.

6to.) Despejado lo antecede, la cuestión a dilucidar consiste entonces en determinar, en primer lugar, si la acción sancionatoria de la DNM se encuentra prescripta en el caso.

Al respecto, cabe señalar que la ley 25.871 en su art. 96 establece que “las infracciones reprimidas con multas, prescribirán a los dos (2) años”.

En tanto que el art. 97 dispone que “la prescripción se interrumpirá por la comisión de una nueva infracción o por la secuela del procedimiento administrativo o judicial”.

En el caso de autos, conforme surge del expediente administrativo, el 6 de junio de 2014 se rechazó el recurso de reconsideración interpuesto contra la Disposición DNM N° 1720 del 5/06/2013 –que dispuso la condena en forma solidaria a Ladrillos de la Aldea Bahiense S.R.L. y a N. Escobar Mamani al pago de dos multas de \$143.750 por infracción al art. 55 de la ley 25.871– (fs. 72/74 expte. adm.).

Tal acto administrativo fue notificado al actor recién el día 25 de agosto del 2016 (cfr. f. 79 expte. Adm.), es decir dos años después de haberse dictado el acto administrativo en cuestión.

Por otra parte, no se advierte que durante dicho lapso se haya producido la comisión de una nueva infracción por parte de Escobar Mamani que pueda haber interrumpido el curso de la prescripción.

USO OFICIAL



Poder Judicial de la Nación

Expte. nº- FBB 2662/2018/CA4 – Sala II – Sec. 2

USO OFICIAL

En cuanto al impulso del procedimiento administrativo de parte de la Dirección Nacional de Migraciones como acto tendiente a interrumpir la prescripción, considero acertada la conclusión a la que arriba el fiscal, la cual sostuvo en cada oportunidad en que intervino en las presentes actuaciones.

En ese sentido, resulta correcto lo allí expuesto, en tanto, si bien la notificación como acto jurídico podría ser tenida como una secuela del procedimiento administrativo –causal de interrupción de la prescripción en los términos del art. 97 de la ley 25.871–, resultaría forzado pretender que las diligencias tendientes a llevar a cabo esa notificación también lo sean.

Ello, en el entendimiento de que la prescripción apunta a poner un límite al ejercicio del *ius puniendi* estatal, en tanto evita someter al particular a tal legítima potestad en forma irrestricta.

Es decir, el instituto de la prescripción de la acción sancionatoria implica un límite temporal al poder sancionador del Estado, por lo que, tal como aduce el fiscal, considerar a una sola gestión por parte de la DNM destinada a llevar a cabo una notificación, como “secuela del procedimiento administrativo”, implicaría desnaturalizar tal facultad en desmedro del particular ante la autoridad.

En esa exégesis, el artículo 40 del Decreto 1759/72 reglamentario de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, dispone que las notificaciones se deben diligenciar dentro de los cinco días computados a partir del día siguiente al del acto objeto de notificación, disponiendo, a su vez, la invalidez de las que se realizan en contravención a las normas precedentes (artículo 44 del mencionado decreto).

Asimismo, resulta atendible la postura de la CSJN en el fallo “Losicer”.

Allí, nuestro alto Tribunal determinó que las garantías del artículo 8° de la Convención Americana de Derechos Humanos resultan aplicables de forma directa al procedimiento administrativo sumarial, enunciando específicamente las garantías de inviolabilidad de defensa en juicio, debido proceso legal, presunción de inocencia, y el derecho a obtener una decisión en el plazo razonable como corolario del derecho de defensa (“Losicer, Jorge Alberto y otros c/ BCRA”, sentencia del 26 de junio de 2012), reafirmando de esta manera, que la aplicación de las garantías a todo



Poder Judicial de la Nación

Expte. n°- FBB 2662/2018/CA4 – Sala II – Sec. 2

tipo de procedimiento sancionador de la Administración se da por aplicación directa – so pena de responsabilidad internacional– de las garantías reconocidas en los instrumentos internacionales.

Por lo expuesto, siendo que del expediente administrativo llevado por la DNM contra Escobar Mamani surge que entre el rechazo de la reconsideración y su notificación no se produjeron acciones que puedan tenerse como impulsoras de la potestad sancionatoria, así como tampoco existe constancia de que el actor haya cometido una nueva infracción durante esa porción temporal, corresponde hacer lugar al pedido formulado por la Defensa Oficial del actor, y declarar la prescripción de la infracción en trato.

7mo.) En lo que concierne a la imposición de costas, las de ambas instancias deben imponerse a la demandada vencida (art. 68, CPCCN).

Por lo expuesto, **propongo al acuerdo: 1ro.)** Declarar la prescripción de la acción sancionatoria de la Dirección Nacional de Migraciones seguida contra N. Escobar Mamani, en los términos del considerando 6to. **2ro.)** Imponer las costas de ambas instancias a la demandada vencida (art. 68 CPCCN).

El señor Juez de Cámara, doctor Leandro Sergio Picado, dijo:

Por coincidir en lo sustancial con las consideraciones efectuadas por mi colega preopinante, y dadas las particulares circunstancias de la causa, me adhiero a la solución propuesta en su voto.

Por ello, **SE RESUELVE: 1ro.)** Declarar la prescripción de la acción sancionatoria de la Dirección Nacional de Migraciones seguida contra N. Escobar Mamani, en los términos del considerando 6to. **2ro.)** Imponer las costas de ambas instancias a la demandada vencida (art. 68 CPCCN).

Regístrese, notifíquese, publíquese (Acs. CSJN Nros- 15/13 y 24/13) y devuélvase. No suscribe la señora Jueza de Cámara, doctora Silvia Mónica Fariña (art. 3º, ley 23.482).

Pablo Esteban Larriera

Leandro Sergio Picado

Fecha de firma: 25/11/2021

Firmado por: MARIA ALEJAND SANTANTONIN, SECRETARIO DE CAMARA

Firmado por: PABLO ESTEBAN LARRIERA, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: LEANDRO SERGIO PICADO, JUEZ DE CAMARA



#31300204#310078261#20211125081150525

USO OFICIAL

Poder Judicial de la Nación

Expte. nº- FBB 2662/2018/CA4 – Sala II – Sec. 2

María Alejandra Santantonin
Secretaria

cl

USO OFICIAL

Fecha de firma: 25/11/2021

Firmado por: MARIA ALEJAND SANTANTONIN, SECRETARIO DE CAMARA

Firmado por: PABLO ESTEBAN LARRIERA, JUEZ DE CAMARA

Firmado por: LEANDRO SERGIO PICADO, JUEZ DE CAMARA



#31300204#310078261#20211125081150525