



Expediente Número: CAF - XXXXX/2024 **Autos:** B.,
T. c/ EN - M ECONOMIA - ARCA - DGA - RES 5101/24
s/PROCESO DE CONOCIMIENTO **Tribunal:**
JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL 1 / SECRETARIA Nº 1

Señor Juez:

Se corre vista a este Ministerio Público a fin de que dictamine acerca de los planteos de inconstitucionalidad efectuados en autos.

1.- En autos se presenta el apoderado del Sr. B. T. y, en esa calidad, promueve demanda contenciosa contra la Dirección General de Aduanas - Ex AFIP (actual ARCA), con el objeto de que se revoque la Resolución RESOL-2024-5101-E-AFIP-DEPRLA#SDGTLA dictada por el Jefe del Departamento Procedimientos Legales Aduaneros, que lo condenó al pago de una multa de \$3.428.225 y dispuso el comiso de la mercadería.

Surge de la demanda que dicha sanción se impuso por la infracción prevista en el Art. 979 del Código Aduanero, por una supuesta transgresión al régimen de equipaje. Puntualmente, refiere que el Sr. B. T. fue interceptado en el Aeropuerto de Ezeiza, antes de abordar un vuelo a Roma, con USD 34.100. Indica que, inicialmente, su caso recayó en el Juzgado Nacional en lo Penal Económico Nº 6, que sobreseyó a T. y puso el dinero a disposición de la Aduana. Sin embargo, precisa seguidamente que la Aduana le devolvió únicamente la suma USD 10.000 (el monto máximo permitido, que no estaría presuntamente en infracción), y procedió a iniciar un sumario infraccional.





Al respecto, afirma que, a pesar de la defensa presentada por T., quien solicitó dejar sin efecto la multa y el comiso, o bien -en subsidio- su absolución o reencuadre de la infracción, la Aduana resolvió condenarlo en los términos del Art. 979 del Código Aduanero, lo que motiva el inicio de la presente demanda.

En ese contexto, solicita que se deje sin efecto la multa y el comiso, debido a que, según sostiene, el Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2023 derogó los artículos del Código Aduanero que permitían las prohibiciones de carácter económico para la importación y exportación, y que son la base de la infracción aplicada. Por ello, argumenta que, como consecuencia de esta derogación, debe aplicarse por el principio de la *ley penal más benigna*. Añade que no corresponde la aplicación de los artículos 899 y 961 del Código Aduanero que limitan la aplicación de aquel principio en modificaciones de tratamiento aduanero o fiscal, ya que a partir del dictado y entrada en vigencia del citado DNU se está ante un cambio sustancial y completo del régimen general de prohibiciones económicas.

Invoca el precedente “Fornieles de Elkhuizen” de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el cual establece que la ley penal más benigna debe aplicarse de manera integral, y que si la conducta deja de ser punible, “toda sanción que sobre ella pese” carece de sustento.

Añade que existe también una violación de los principios de legalidad y reserva de ley, ya que el Art. 979 es un tipo infraccional “en blanco” y luego complementado por la reglamentación. Sostiene que, al dejar la pauta del límite de “cantidad” de equipaje al arbitrio del





agente aduanero, se viola el principio de legalidad en materia penal y sancionatoria.

Subsidiariamente, en caso de no acoger VS el planteo principal, solicita el reencuadre de la figura infraccional bajo el Art. 994 del Código Aduanero (infracción formal), la aplicación del principio "*in dubio pro reo*" establecido en el Art. 898 del Código Aduanero, y la atenuación de la pena conforme a los Arts. 915 y 916 del Código Aduanero. Esto último, por considerar que T. es un trabajador sin antecedentes, y toda vez que el dinero fue detectado a simple vista y declarado, lo que demuestra que el infraccionado actuó siempre de buena fe.

Finaliza solicitando a VS que se revoque la resolución de la Aduana, se haga lugar a la demanda contenciosa, y se impongan las costas a la contraparte.

2.- En la contestación de demanda, el Fisco Nacional - mediante su letrado apoderado- solicita que se rechace la acción intentada por la contraria, y se confirme la resolución venida en crisis.

Relata que el 19 de agosto de 2022, en el Aeropuerto Internacional Ministro Pistarini (Ezeiza), la Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA) labró un Acta de Procedimiento por detectar que el pasajero B. T., de nacionalidad croata/bosnio, transportaba en un portavalores y su billetera la cantidad de TREINTA Y CUATRO MIL DÓLARES ESTADOUNIDENSES (U\\$\$ 34.000) y CIEN DÓLARES (U\\$\$ 100), respectivamente, cuando estaba por embarcar el vuelo N.º XX-XXX con destino a Roma. Indica que este monto supera el límite de extracción de divisas previsto por el Art. 7 del Decreto 1570/01 y la Res. Gral. AFIP N.º 2705/09, por lo que se procedió al secuestro.





Señala que, si bien la causa judicial N.º XXX/2021 caratulada “T. B. S/INF LEY 22415” culminó con el sobreseimiento del actor, el Juez de instrucción dispuso extraer testimonios y remitirlos a la DGA para investigar la presunta infracción aduanera, ya que la conducta imputada no impide encuadrarla en los términos del Art. 979 del Código Aduanero.

Continúa diciendo que, con posterioridad a ello, la DGA ordenó la devolución de U\$S 10.000, y dispuso el secuestro de la mercadería restante, consistente en U\$S 24.000. Luego, explica que, toda vez que el dinero hallado se encontraba en exceso del límite máximo fijado por la norma, el Juez administrativo ordenó la apertura del sumario en los términos del Art. 1090 del C.A., para investigar la presunta comisión de la infracción del Art. 979 del C.A. Finalmente, refiere que el funcionario dictó la RESOL-2024-5101-E-AFIP-DEPRLA#SDGTLA, condenando al pasajero al pago de una multa y ordenando el comiso de las divisas en infracción (U\$S 24.100).

Sobre esa plataforma fáctica, el Fisco niega los agravios invocados por la contraria y sostiene íntegramente los argumentos de hecho y de derecho que sustentan el acto administrativo atacado.

En particular, contesta el planteo sostenido por la actora, en cuanto a la no aplicación del comiso y la multa por la entrada en vigencia del DNU N.º 70/2023. El Fisco responde que dicho DNU, al sustituir el Art. 609 del C.A., establece que “[e]l Poder Ejecutivo Nacional no podrá establecer prohibiciones ni restricciones... por motivos económicos. Solo se podrán realizar por Ley”. No obstante, afirma de la motivación del DNU surge que la modificación está





direccionada a fomentar futuras inversiones y apunta a eliminar la posibilidad de imponer prohibiciones hacia el futuro.

Frente a ello, menciona que el Departamento de Asesoramiento Aduanero señaló que “las prohibiciones económicas establecidas con anterioridad al 29 de diciembre de 2023 continúan vigentes, por cuanto el mismo no las deroga de manera expresa, surgiendo de su propia redacción que su aplicación es hacia el futuro”. Por lo tanto, afirma que el DNU 70/2023 no es de aplicación al caso.

En cuanto al pedido de aplicación del Fallo” Fornieles”, el Fisco invoca el Art. 899 del C.A., el cual, si bien consagra la ley penal más benigna, establece: “No surtirá ese efecto la que modifique el tratamiento aduanero o fiscal de la mercadería”. El Fisco sostiene que el DNU 70/2023 implica un cambio en el “tratamiento fiscal”, y por lo tanto, no tendría efecto retroactivo como ley penal más benigna, ya que esto afecta solo un “elemento coyuntural” de la infracción, mientras que el tipo penal permanece intacto.

Por lo dicho, afirma que la DGA actuó correctamente aplicando el comiso, porque existen decretos y resoluciones vigentes que “prohíben el egreso del territorio argentino de divisas por un monto mayor al de U\$S 10.000”. Puntualiza que la sanción de comiso mencionada está expresamente establecida por el Art. 979, apartado 2, del C.A., ya que se trata de mercadería cuya exportación estaba prohibida por la normativa vigente mediante el régimen de equipaje. A su vez, recuerda que el Decreto 1606/01 estableció la prohibición relativa de salida de divisas como equipaje en uso de las facultades conferidas por el Art. 491 del C.A.





Asimismo, afirma -con cita jurisprudencia de la CNACAF- que la multa está establecida por haber cometido la actora la infracción, mientras que el comiso se dispuso porque la mercadería era prohibida, de modo que no es una doble pena, sino una “misma transgresión cuya pena se ve agravada”

En cuanto a los planteos subsidiarios, asegura que el principio *in dubio pro reo* (Art. 898 C.A.) no es aplicable porque “no hay dudas” en cuanto a que el actor cometió la infracción del Art. 979 del C.A.

Igualmente, rechaza la reducción de la multa por debajo del mínimo legal (Art. 916 C.A.) porque “no se presentan tampoco, en modo alguno, motivos suficientes de atenuación”. Enfatiza a este respecto que la Aduana aplicó el mínimo legal (una vez el valor en aduana de las divisas en infracción) en función de su actividad discrecional (Art. 915 C.A.). A ello añade que la multa no se actualiza (Art. 924 C.A.) y que la inflación hace que la pena se vea “disminuida por el mero transcurso del tiempo”. Por ello, argumenta que permitir una mayor reducción sería una “solución notoriamente disvaliosa” que atenta contra la finalidad de la sanción pecuniaria.

Por todo ello, solicita a VS que dicte sentencia rechazando la demanda interpuesta por el actor, y confirmando el fallo del juez administrativo, con expresa imposición de costas.

3.- Así las cosas, inicialmente cabe señalar que el control de constitucionalidad de las normas es uno de los fines supremos del Poder Judicial de la Nación, y que la declaración de inconstitucionalidad de una disposición normativa es un acto de suma gravedad institucional y una de las más delicadas funciones susceptibles





de encomendarse a un tribunal de justicia, razón por la cual debe ser considerada como ultima ratio del orden jurídico (CSJN, Fallos: 319:3148; 321:441; 322: 1349, entre otros) y sólo debe ejercerse cuando la repugnancia con la cláusula constitucional es manifiesta y la incompatibilidad es inconciliable (CSJN, arg. Fallos: 322:842 y 919).

En este sentido, el interesado en la declaración de inconstitucionalidad "...debe demostrar claramente de qué manera ésta contraría a la C.N., causándole de ese modo un gravamen, y para ello es menester que precise y acredite fehacientemente en el expediente el perjuicio que le origina la aplicación de la disposición", agregando a ello que resulta insuficiente para que prospere un planteo de tal índole "...la invocación de una garantía fundamental sin exponer las razones por las que habría sido violada en el caso concreto dado que al constituir la declaración de inconstitucionalidad la última ratio del orden jurídico, el planteo impugnatorio debe contener un sólido desarrollo argumental y contar con no menos sólidos fundamentos" (cfr. CAF, Sala IV, in re: "Peón, Carlos Alberto c/ C.P.A.C.F." del 9 de abril de 2002 ; confr. asimismo, C.S.J.N., Fallos, 310: 211 y dictamen de la Procuración General, al que remitió la Corte Suprema, in re "Ortiz, Francisco y otra c/ Banco Central s/ cobro de australes", Fallos: 327: 1899; Fallos, 321:220; 324:3345; 325:645, entre muchos otros).

Merece recordarse que la declaración de inconstitucionalidad de una norma requiere para su procedencia la destrucción de la presunción de constitucionalidad de los actos estatales (CSJN, Fallos, 247:121, 220:1458), mediante prueba clara y precisa de su oposición con el texto fundamental (CSJN, Fallos, 209:200 y 306:655).

4.- Precisado lo anterior, el actor plantea en autos la inconstitucionalidad de la aplicación del art. 979 del CA, por





considerarlo un *tipo infraccional en blanco* que viola el principio de *legalidad*, y por transgredir en su criterio el principio de *benignidad* o *aplicación de la ley más benigna* en materia penal y sancionatoria.

Por ello, preliminarmente, debe recordarse que en el caso “Baena c/ Panamá” (2001), la Corte IDH reconoció que las garantías establecidas en los artículos 8 y 9 de la CADH resultan aplicables no sólo en materia penal, sino también a las sanciones administrativas y disciplinarias. Ello porque las sanciones administrativas son, como las penales, una expresión del poder punitivo del Estado y tienen, en ocasiones, naturaleza similar a la de éstas. Unas y otras implican menoscabo, privación o alteración de los derechos de las personas, como consecuencia de una conducta ilícita atribuida (Corte IDH, “Baena Ricardo y otros Vs. Panamá”, sentencia de 2 de febrero de 2001).

Por su parte, la CSJN receptó la aplicación de la doctrina “Baena” en el ámbito del derecho administrativo sancionador en el caso “Losicer” (2012), donde aplicó la garantía del plazo razonable a un sumario tramitado ante el BCRA. Luego, en el caso “Pirelli” (2015), el Máximo Tribunal Federal expresó que la aplicación de los principios y reglas del derecho penal es procedente al ámbito del derecho administrativo sancionador, en la medida en que resulten compatibles con el régimen jurídico diseñado por las normas especiales, y siempre que la solución no esté prevista en el ordenamiento jurídico específico.

Entre las mentadas garantías, el art. 9 del citado instrumento internacional instituye los principios de *legalidad* o *tipicidad*, según el cual nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el





derecho aplicable, y de *aplicación retroactiva de la ley más benigna*, en razón del cual debe aplicarse la ley que posterioridad a la comisión del delito dispone la imposición de una pena más leve, en beneficio del delincuente.

5.- Bajo tales premisas, cabe señalar que el citado art. 979 del CA establece:

1. El viajero de cualquier categoría, el tripulante o cualquier persona que extrajere o pretendiera extraer del territorio aduanero por vía de equipaje o de pacotilla, según el caso, mercadería que no fuere de la admitida en tal carácter por las respectivas reglamentaciones, será sancionado con una multa de UNO (1) a TRES (3) veces el valor en aduana de la mercadería en infracción.

2. En el supuesto previsto en el apartado 1, si la exportación para consumo de la mercadería en infracción estuviere prohibida se aplicará además su comiso.

En razón de ello, según surge de la demanda, su contestación, y actuaciones administrativas remitidas por la demandada (cfr. SIGEA 19407-10-2022 acompañado en autos con fecha 26/03/2025 a fs.52/206), Fisco -a través de la Jefe del Departamento Procedimientos Legales Aduaneros- sancionó al aquí actor al pago de una multa y al comiso de 24.100 dólares estadounidense, por las circunstancias de hecho explicadas y constatados en el sumario.

Concretamente, la sanción obedece a la conducta del actor y acreditada por la Aduana en el sumario, que pretendió ingresar la suma de DOLARES ESTADOUNIDENSES TREINTA Y CUATRO MIL CIENS (US\$ 34.100), en exceso del límite máximo previsto por el art.7º del Decreto 1570/01, modificado por el art.3º del Decreto 1606/01, y el





art.1° de la Resolución general AFIP N° 2705/09, para la exportación de divisas sin intervención de entidades financieras sujetas a la Superintendencia de Entidades Financieras autorizadas por el Banco Central de la República Argentina procediéndose al secuestro de las mismas.

De allí se deriva también que la demandada aplicó el tipo infraccional previsto en el art. 979 del CA, que sanciona la extracción del territorio aduanero por vía de equipaje o de pacotilla, según el caso, mercadería no fuere de la admitida en tal carácter por las respectivas reglamentaciones.

Cabe señalar que el tipo infraccional citado se remite e integra con las disposiciones reglamentarias vigentes que establezcan prohibiciones de egreso en cada materia. En el caso, la Aduana completó el tipo por remisión a lo normado en el art. el art.7° del Decreto 1570/01, modificado por el art. 3° del Decreto 1606/01, y el art. 1 de la Resolución general AFIP N° 2705/09.

Al respecto, el art. Art. 7° del mencionado decreto prohíbe *"....la exportación de billetes y monedas extranjeras y metales preciosos amonedados, salvo que se realice a través de entidades sujetas a la Superintendencia de Entidades Financieras y Cambiarias y en concordancia con las disposiciones reglamentarias que dicte el Banco Central de la República Argentina, o sea inferior a dólares estadounidenses diez mil (US\$ 10.000) o su equivalente en otras monedas, al tipo de cambio vendedor del Banco de la Nación Argentina (Artículo sustituido por art. 133 de la Ley N° 27.444 B.O. 18/6/2018)*

De igual manera, el art. 1°de la Resolución General 2705 de la ex AFIP prescribe: *"El egreso de dinero en efectivo y cheques*





de viajero en moneda extranjera y de metales preciosos amonedados del territorio argentino, mediante los regímenes de equipaje y pacotilla, podrá efectuarse únicamente cuando su valor sea inferior a DIEZ MIL DOLARES ESTADOUNIDENSES (U\$S 10.000) o su equivalente en otras monedas.

A tal fin, se tendrá en cuenta el tipo de cambio vendedor correspondiente al cierre del día hábil inmediato anterior al de su egreso, comunicado por el Banco de la Nación Argentina.”

6.- En tales condiciones, cabe señalar que las denominadas leyes penales o sancionatorias en blanco sólo contienen con fijeza la sanción aplicable, pero el precepto al cual está asociada o concertada esa consecuencia punitiva apenas está formulado como prohibición genérica indefinida y viene deferido o remitido en descubierto a disposiciones actuales o futuras, que pueden ser legislativas o administrativas (Cfr., entre otros, Carlos Fontán Balestra, *Tratado de Derecho Penal*, Abeledo Perrot, Bs. As., 1966, t. I, pág. 218; Sebastián Soler, *Derecho Penal Argentino*, Ed. La Ley, Bs. As., 1945, t. I, pág. 133; Enrique R. Aftalión, “Leyes penales en blanco”, Rev. La Ley, t. 89, 1958, pág. 501, Miguel A. Passi Lanza, “Sobre las llamadas leyes penales en blanco” L.L., t. 137, 1970, Bs. As., págs. 925/ 931).

De tal modo, en el caso de las leyes penales en blanco, se da la posibilidad de que, sin una variación formal aparente del tipo penal o infraccional, su contenido resulte modificado por el cambio sufrido por la norma extrapenal, ya que no es posible concebir como completa la norma sin la normativa de complemento, pues ésta resulta una parte esencial de la ley sin la cual se tornaría inoperante (Fallos:





329:5410, voto del Dr. Carlos S. Fayt, y Fallos: 329:1053, votos de los Dres. Carlos S. Fayt y Carmen M. Argibay).

La existencia de las leyes penales en blanco ha encontrado justificación en la peculiar naturaleza de las materias que regulan; como es el caso de las infracciones a las leyes reglamentarias de la policía económica y de salubridad, las cuales, al vincularse a situaciones sociales asaz fluctuantes, exigen una legislación de oportunidad, requisito que sólo está en condiciones de satisfacer una norma extrapenal de estas características (Cfr. *mutatis mutandi* CSJN, “Vigil Constancio y otros s/contrabando”, 9/11/00, Fallos: 323:3426, voto del Dr. Herrero).

Luego, si bien en las denominadas leyes penales en blanco la norma complementaria sigue los criterios valorativos que se mantienen inalterables en la norma general, puede suceder que, debido a la rápida mutación de las circunstancias que condicionan los hechos a los que la ley se refiere genéricamente, se torne necesario modificar las normas complementarias para que la regulación se mantenga acorde con aquellas pautas axiológicas invariadas (conf. dictamen del señor Procurador General en Fallos: 293:522). Es que la ley penal en blanco no cobra valor sino después de dictada la ley o la reglamentación a que se remite y para los hechos posteriores a ésta (cfr. *mutatis mutandi* CSJN, “Vigil”, cit., voto del Dr. Herrero).

En el ámbito aduanero es muy común que impere esta peculiar legislación, porque normalmente el tipo infraccional se estructura mediante un precepto general que es integrado por otras normas específicas de carácter extralegal, como única manera de tutelar los bienes jurídicos protegidos por aquél frente a las exigencias





de la dinámica propia del sector que regula (cfr. *mutatis mutandi*, CSJN, “Vigil”, cit., voto del Dr. Herrero).

Por cierto, la norma del art. 979 del Código Aduanero - como se ha señalado- constituye un claro ejemplo de ley penal en blanco. Ello así, pues para que se tipifique la conducta que define en forma genérica como “ extrajere o pretendiera extraer del territorio aduanero por vía de equipaje o de pacotilla, según el caso, mercadería que no fuere de la admitida en tal carácter por las respectivas reglamentaciones”, resulta necesario integrar el tipo infraccional con las normas que establecen los supuestos que regulan o fundan la existencia de restricciones o prohibiciones exportación, recaudos que en forma excluyente corresponde controlar al servicio aduanero (cfr. Fallos: 296:473). Tales supuestos -ciertamente- constituyen la fuente de los deberes fiscales y aduaneros y su quebrantamiento tipifica la conducta punible genéricamente determinada en la ley penal en blanco (Fallos: 237:636).

Cabe señalar que el Máximo Tribunal ha sostenido que no vulnera el principio de legalidad establecido en el art. 18 de la CN la circunstancia de que, por vía reglamentaria, se complete la descripción del tipo legal cuando la ley lo ha autorizado expresamente. Por cierto, la constitucionalidad de la leyes penales en blanco ha sido históricamente reconocida por la CSJN, y específicamente, en materia administrativa sancionatoria (Fallos: 148:430; 155:178; 169:209 y 206:293 y, más recientemente, en Fallos: 307:1643, 311:2464, 323:2367, y 329:2539).

De tal modo, esta particular configuración normativa compuesta de las infracciones administrativas ha sido advertida y convalidada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que ha dicho





que, “a fin de abarcar el mundo multiforme en que se desarrollan las actividades administrativas, las conductas susceptibles de ocasionar la imposición de una sanción pueden ser descritas por el legislador que fija la política legislativa pertinente de modo genérico en sus elementos típicos constitutivos, para ser complementadas con precisiones contenidas en la reglamentación administrativa, dictada en ejercicio del poder de policía” (CSJN, “TIM (Tecnología Integral Médica)”, Fallos: 310:2059, y “Verónica S.R.L. s/apelación ley 20.680”, Fallos: 311:2339).

A partir de lo expuesto, entiendo que de la transcripción normativa efectuada en el punto 5 de este dictamen surge que los elementos y requisitos mencionados por la jurisprudencia de la CSJN se encuentran cumplidos, a los fines de asegurar la legalidad del tipo sancionatorio en blanco aplicado.

Por ello, no advierto agravio alguno al principio constitucional y convencional de legalidad como consecuencia de la aplicación de la infracción normada en el art. 979 del CA, junto a las normas complementarias de rango legal y reglamentario con las que se integra.

7.- En lo que consciente al planteo vinculado a la posible transgresión del principio de benignidad, cabe señalar que la CSJN reconoce la aplicación de este principio al ámbito de los tipos sancionatorios en blancos, pero no indiscriminadamente, sino con las *excepciones* indicadas (cfr. CSJN, precedentes “Cristalux”, Fallos: 329:1053, y “Agrigenetics”, Fallos: 329:5410, que remiten al voto del Dr. Petracchi en la causa “Ayerza”, Fallos: 321:824).

Esta línea jurisprudencial parte de reconocer que, desde la entrada en vigor de la Convención Americana sobre Derechos





Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y, tanto más, desde la última reforma constitucional que asignó a sus cláusulas jerarquía constitucional (art. 75, inc. 22, 2° párrafo, de la Constitución Nacional), el principio de la retroactividad de la ley penal más benigna dejó de ser un principio disponible por el legislador común, cuya ausencia no genera *per se* un agravio constitucional (Cfr. CSJN, considerando 6° del voto de Petracchi en “Ayerza”, que hace propio la mayoría de la CSJN en los precedentes “Cristalux” y “Agrigenetics”, op. cit).

Por cierto, se señaló en estos precedentes que el reconocimiento de tal principio en los arts. 9, *in fine*, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 15, ap. 1°, *in fine*, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos obliga a mudar de punto de partida. En razón de ello, la regla constitucional y convencional ahora aplicable es que, si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello (Cfr. CSJN, considerando 6° del voto de Petracchi en “Ayerza”, que hace propio la mayoría de la CSJN en los precedentes “Cristalux” y “Agrigenetics”, op. cit).

Se apuntó también en los citados precedentes que los instrumentos internacionales sólo abren un estrecho campo de excepciones, que no habilitan a sembrar sin obstáculos la aplicación del principio de benignidad. Por ello, no es posible pretender que una rama del derecho represivo o un determinado objeto de protección queden genéricamente excluidos de la esfera de aplicación de la mentada garantía de aplicación de la norma más benigna. Sin embargo, subrayó también que, en el orden de las excepciones legítimas a la aplicación del principio en examen, los trabajos preparatorios del Pacto Internacional



de Derechos Civiles y Políticos -cuyo valor hermenéutico destaca el art. 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados- sólo dan cuenta del supuesto de las leyes penales *temporarias* o de *emergencia* (considerando 7° y 8° del voto de Petracchi en “Ayerza”, al que hace propio la mayoría CSJN en “Cristalux” y “Agrigenetics”, op. cit.).

De tal modo, es necesario evaluar en cada caso si, ante una ley penal en blanco, las mutaciones de las *normas permanentes* que la complementan ponen también en funcionamiento el derecho del imputado a beneficiarse por la nueva configuración normativa. Para ello, se debe tener en cuenta que la modificación de tales preceptos no configura un régimen más benigno si no traduce un criterio legislativo de mayor lenidad en orden a la infracción cometida (considerando 9° del voto de Petracchi en “Ayerza”, cit, y su remisión a Fallos: 211:443).

Se admite así que la retroactividad de la ley más benigna no resulta aplicable de modo indiscriminado en el campo de las leyes penales en blanco. A su vez, por lo expuesto, se impone un estricto margen de razonabilidad en la determinación del grupo de excepciones posibles. De tal modo, la línea jurisprudencial comentada reconoce que la no aplicación de la garantía de benignidad por la presencia de las aludidas excepciones depende de que los complementos administrativos de la ley penal que sufren modificación hayan sido concebidos como de naturaleza eminentemente variable (considerando 10 y 11° del voto de Petracchi en “Ayerza”, cit, y precedentes a los que remite).

Por cierto, la excepción al principio de la retroactividad de la ley más benigna sólo corresponde cuando su aplicación resulta claramente incompatible con el régimen jurídico que estructura la propia ley especial, atentando contra su armonía y congruencia, y





además, ante un notorio carácter variable e incluso transitorio y coyuntural de la norma complementaria que se modifica (considerando 12 del voto de Petracchi en “Ayerza”, cit, y precedentes a los que remite).

8.- Bajo esas premisas, cabe señalar que las restricciones y prohibiciones cambiarias que complementan e integran el tipo infraccional del art. 979 del CA se encuentran establecidas, por un lado, en el art. 7° del DNU 1570/2001. Según surge de la motivación de dicho decreto, aquél instituye una serie de medidas para dar respuesta a la volatilidad en las cotizaciones de los valores públicos, la inestabilidad en el nivel de los depósitos en el sistema financiero, la suba de las tasas de interés por operaciones tanto en moneda nacional como en moneda extranjera, entre otras contingencias económicas.

Asimismo, los propios fundamentos de la norma califican a las restricciones, prohibiciones y reglamentaciones allí dispuesta como “medidas de emergencia” para dar respuesta a esta situaciones. Así, amén de la modificación del art. 7° del citado DNU, por medio del art. 133 de la Ley N° 27.444, la prohibición allí dispuesta, que como norma extrapenal integra el tipo infraccional en blanco del art. 979 del CA, se inscribe en un contexto normativo de emergencia y con tintes de excepcionalidad.

A su vez, la Resolución General 2705, que actúa como complemento administrativo de la ley sancionatoria, es una reglamentación vinculada al transporte físico de dinero en efectivo y metales preciosos amonedados que sale del territorio argentino. Establece -entre otras disposiciones- límites para la salida de dinero sin intervención de entidades financieras habilitadas, y el requisito de la



autorización previa del Banco Central de la República Argentina y la salida a través de tales entidades.

Puntualmente, el art. 1° estipula que el egreso de dinero en efectivo y cheques de viajero en moneda extranjera y de metales preciosos amonedados del territorio argentino, mediante los regímenes de equipaje y pacotilla, podrá efectuarse únicamente cuando su valor sea inferior a DIEZ MIL DOLARES ESTADOUNIDENSES (U\$S 10.000) o su equivalente en otras monedas. Asimismo, el art. 3 prescribe que cuando se trate de un importe igual o superior al indicado, los viajeros de cualquier categoría y los tripulantes sólo podrán realizar su egreso del territorio argentino a través de entidades sujetas a la Superintendencia de Entidades Financieras y Cambiarias.

Advierto también que la citada reglamentación fiscal, además de haber sido dictada en sustitución de una normativa anterior de igual finalidad y objeto, para optimizar y adecuar sus medidas y procedimientos, ha sido modificada posteriormente en dos oportunidades. Primero, mediante Resolución General N° 3010/2010, a fin de incrementar la eficiencia en los procedimientos de control, y luego por la Resolución General 5566/2024, también por juzgar necesario actualizar el procedimiento para la importación y exportación de monedas nacionales y extranjeras; esto último, según sus considerandos, “en virtud del tiempo transcurrido desde el dictado de la normativa mencionada y la experiencia recogida”. De lo dicho se deriva el carácter esencialmente variable de esta reglamentación, que surge tanto de sus fundamentos expresos, como de su finalidad objetiva y modificaciones realizadas.





Así, observo que las disposiciones legales y reglamentarias que, como disposiciones extrapenales, integran y complementan el tipo inflacionario en blanco del art. 979 del CA, presentan los aludidos visos de temporalidad y excepcionalidad que exceptúan la aplicación absoluta e indiscriminada de la garantía de la norma más benigna para este tipo de estructuras normativas. Ello conforme la doctrina y jurisprudencia reseñada anteriormente.

9.- Sin perjuicio de ello, corresponde añadir que, a fin de que opere la mentada garantía en el contexto de las normas penales en blanco, se requiere la derogación total del régimen anterior y la institución de uno nuevo, en el que el actuar de las personas se desarrolla en un espacio de mayor libertad de comportamiento. Ello implica que la modificación de la norma de complemento provoque un cambio sustancial, no sólo de la norma penal integrada sino también de la valoración que se ha hecho de la conducta punible. Es decir, es necesario que se haya producido un cambio fundamental de la situación jurídica en lo relativo a la punibilidad de las transgresiones a las leyes que no pueda dejar de valorarse, en el entendimiento de que marca una modificación de fondo dentro de la política económica seguida hasta entonces, y de acuerdo con la cual los hechos de esa naturaleza habían sido incriminados (Cfr. CSJN, caso “Ayerza”, op. cit., considerando 16º del voto de la mayoría, Fallos: 295:729).

En tales condiciones, considero que no cabe atribuir a las disposiciones invocadas del decreto 70/23 el aludido efecto. Al respecto, cabe señalar que dicho DNU, mediante su artículo 142, sustituyó el art. 609 de la Ley N° 22.415 (Código Aduanero) y lo modificó por el siguiente texto: *“ARTÍCULO 609.- El Poder Ejecutivo Nacional no podrá establecer prohibiciones ni restricciones a las*





exportaciones o importaciones por motivos económicos. Solo se podrán realizar por Ley. Son económicas las prohibiciones establecidas con cualquiera de los siguientes fines: a) asegurar un adecuado ingreso para el trabajo nacional o combatir la desocupación; b) ejecutar la política monetaria, cambiaria o de comercio exterior; c) promover, proteger o conservar las actividades nacionales productivas de bienes o servicios, así como dichos bienes y servicios, los recursos naturales o vegetales; d) estabilizar los precios internos a niveles convenientes o mantener un volumen de oferta adecuado a las necesidades de abastecimiento del mercado interno; e) atender las necesidades de las finanzas públicas; f) proteger los derechos de la propiedad intelectual, industrial o comercial; g) resguardar la buena fe comercial, a fin de impedir las prácticas que pudieren inducir a error a los consumidores."

Al respecto, advierto que no surge del texto de la norma una derogación expresa de las restricciones cambiarias que integran el tipo infraccional aplicado. Frente a ello, debe recordarse que la primera regla de interpretación de un texto legal es asignar pleno efecto a la voluntad de la autoridad que la dictó, cuya fuente inicial es la letra de la norma (Fallos: 297:142; 299:93; 301:460, 337:1408).

Además, y sin perjuicio de la aludida pauta de literalidad, la CSJN ha dicho también que los magistrados, al momento de juzgar, no pueden dejar de evaluar además la *intención* del legislador y el *espíritu* de la norma (Fallos: 323:3139). Es que la interpretación de la ley debe practicarse teniendo en cuenta la finalidad perseguida por las normas (Fallos: 284:9); indagando, por encima de lo que ellas parecen decir literalmente, lo que dicen jurídicamente (Fallos: 294:29).





Explicó asimismo que debe preferirse siempre la interpretación que favorezca a los fines que inspiran la ley y no la que los dificulte (Fallos: 326:3679; 330:2093; 344:223; 344:2513). Así, indicó que al interpretar una norma es necesario indagar la *ratio legis* y el *espíritu* de la misma, extremos que no deben ser obviados por posibles imperfecciones técnicas de la instrumentación legal, precisamente, para evitar la frustración de los objetivos del precepto legal (Fallos: 344:1539). Ello toda vez que no es el espíritu de la ley el que debe subordinarse a las palabras, sino éstas a aquél, máxime cuando aquella *ratio* se vincula con principios constitucionales que siempre han de prevalecer en la interpretación de las leyes (Fallos: 323:212).

En el caso bajo examen, además de que la derogación aludida por el actor no surge de los términos de la norma aprobada por el DNU 70/23, tampoco surge de su finalidad y espíritu. Por cierto, no se deriva de su texto ni de su motivación que aquella modificación esté direccionada a la eliminación cabal de las prohibiciones y restricciones existentes en materia de importación y exportación, en especial, del transporte físico de divisa extranjera. Por el contrario, según surge de los considerandos del decreto, las medidas adoptadas en materia aduanera tienen por fin fomentar futuras inversiones, y apunta específicamente “a quienes inviertan en el país”.

Luego, no puede afirmarse que, de cara a esos fines, los límites al egreso de divisa extranjera física se inscriban razonablemente en los mentados propósitos, para fundar así la derogación pretendida por el actor.

10.- A mayor abundamiento, debo añadir que que no se encuentran dadas las condiciones para sostener que haya mediado una





derogación tácita de la reglamentación cambiaria que como norma complementaria integra el tipo infraccional aplicado al actor.

Por cierto, el planteo formulado por el actor, acerca de que el DNU 70/23 habría derogado las disposiciones y restricciones cambiarias contenidas en el Decreto 1570/01 y la Res. Gral. AFIP N.º 2705/09, no es atendible a la luz de la jurisprudencia de la CSJN en materia de derogación implícita o tácita de la ley, ni con su doctrina sobre interpretación legislativa. En efecto, ha dicho reiteradamente la Corte que, para que una ley derogue implícitamente disposiciones de otra, es necesario que el orden de cosas establecido por ésta sea incompatible con el de aquélla (Fallos: 214:189; 221:102; 258:267; 260:62; 295:237; 318:567, entre muchos otros). Ello, porque la derogación de las leyes no puede presumirse (Fallos: 183:470).

Del mismo modo, el Máximo Tribunal ha afirmado como regla que una ley general no es nunca derogatoria de una ley o disposición especial, a menos que aquélla contenga alguna expresa referencia a ésta o que exista una manifiesta repugnancia entre las dos en la hipótesis de subsistir ambas. Por ello, la CSJN ha establecido en materia de interpretación de las leyes que, ante una ley posterior de carácter general que no contradice las cláusulas de una ley especial anterior, no debe considerarse que afecta sus previsiones a menos que sea absolutamente necesario interpretarlo así por las palabras empleadas (Fallos: 150:150, 321:241321:2413, voto del juez Petracchi, 330:304).

Con análogo criterio, la Cámara de Apelaciones del Fuero ha sostenido que la denominada “derogación orgánica”, definida como variante de la derogación tácita, se produce cuando la aplicación





de una determinada norma resulta incompatible con las consecuencias jurídicas derivadas de la entrada en vigencia de un nuevo régimen jurídico (Cfr. CNCAF, Sala I, “La Porta, Osvaldo Cayetano c/ EN-Jefatura Gabinete de Ministerios -Resol 184/03 s/ empleo público”, pronunciamiento del 23 de febrero de 2012; y “Deisernia, Ricardo Guillermo c/EN -ANMAC s/proceso de conocimiento”, sentencia del 13 de junio de 2019).

Asimismo, se ha sostenido en la doctrina que si la incompatibilidad entre la norma anterior y la posterior es total y la regulación normativa abarca una institución o un organismo jurídico en forma integral, completa y general, se puede hablar de "derogación orgánica o institucional" de la ley anterior; que se produce cuando una nueva ley, sin derogar expresamente la anterior, ni ser totalmente incompatible con sus disposiciones, regula de modo general y completo la institución, ya que no pueden coexistir dos legislaciones simultáneas y completas sobre una misma materia (cfr. Marienhoff, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I, págs. 221 y sgtes., Ed. Abeledo Perrot, 1965)

A partir de las premisas expuestas, puedo advertir que, además no existir una derogación expresa de las disposiciones cambiarias involucradas mediante el DNU 70/23, tampoco se verifica la aludida contradicción de cláusulas, ni la manifiesta incompatibilidad o repugnancia en la subsistencia simultánea de aquellas normas, a la luz del criterio antes explicado.

Lo dicho se refuerza además por la circunstancia de que, con posterioridad a la entrada en vigencia del DNU 70/23, la Administración ha emitido disposiciones que complementan, actualizan y





adecúan disposiciones cambiarias del Decreto 1571/01 y de la Resolución General de AFIP 2705 (cfr. RG 5566/2024 del 30-sep-2024 y RG 5659/2025 del 10-mar-2025). Dicha circunstancias traduce una clara voluntad de la Administración contraria a la que le endilga la actora a su planteo, en punto a la presunta derogación tácita u orgánica de las disposiciones que sirven de norma complementaria al tipo infraccional aplicado.

11.- Todo lo dicho conduce a sostener que, amén de lo que VS pueda resolver en torno a la eventual aplicación del art. 899 *in fine* del CA, no se verifica, en mi criterio, agravio constitucional alguno sobre los principios constitucionales de *legalidad* y *benignidad* en materia administrativa sancionatoria por la aplicación conjunta del art. 979 del CA y las disposiciones del Decreto 1571/01 y RG (ex -AFIP) 2705 que complementan e integran el tipo infraccional.

En los términos que anteceden dejo contestada la vista.

