

## MEDIDAS CAUTELARES CONTRA EL ESTADO Y TUTELA JUDICIAL<sup>1</sup>

GERÓNIMO ARIAS<sup>2</sup>  
UCA-Argentina

Revista de la Escuela del Cuerpo de Abogados y Abogadas del Estado |  
Octubre 2022 | Año 6 N° 8 | Buenos Aires, Argentina (ISSN 2796-8642) |  
pp. 307-337. Recibido 2/8/22 - Aceptado 17/8/22

**Resumen:** Este trabajo aborda algunos aspectos de la ley 26.584 sobre medidas cautelares en los casos en que el Estado Nacional es parte o interviene. Tras un breve repaso de la situación anterior a la sanción de la ley comentada, recuerda su génesis legislativa para alcanzar una aproximación conceptual al objeto de estudio. Además, aborda la importancia y necesidad de una legislación especial en la materia. En este punto, merece particular atención el fundamento constitucional y convencional de las medidas cautelares, con énfasis en la garantía de la tutela judicial efectiva. Finalmente, se identifica y precisa el alcance de las medidas cautelares en las que el Estado interviene o es parte como una especie del sistema de tutela urgente, distinguiéndola de otras herramientas procesales de protección de derechos que intentan dar respuesta con inmediatez a las distintas pretensiones, en un marco de conocimiento limitado y condicionado por el principio de celeridad.

1 Este trabajo es una adaptación de la primera parte de la tesina final para obtener el título de Especialista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Pontificia Universidad Católica Argentina Santa María de los Buenos Aires.

2 Abogado egresado de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata. Especialista en Derecho Administrativo Económico egresado de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Pontificia Universidad Católica Argentina Santa María de los Buenos Aires.



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons  
Atribución-NoComercial-SinDerivadas 2.5 Argentina

**Palabras clave:** Medidas cautelares – proceso contencioso administrativo – tutela judicial efectiva – protección urgente.

**Abstract:** This paper addresses some aspects of Law 26.584 on **precautionary measures** in cases where the National State is a party or intervenes. After a brief review of the situation before the sanction of the commented law and recalling its legislative genesis, this paper reaches a conceptual approximation of the object of study. Moreover, it addresses the importance and needs for special legislation on the matter. At this point, the constitutional and conventional foundation of precautionary measures deserves particular focus, emphasizing the guarantee of effective judicial protection. Finally, the scope of the precautionary measures in which the State intervenes or is a part is identified and specified as a kind of urgent protection system, distinguishing it from other procedural tools for the protection of that try to respond immediately to the different claims, in a framework of limited knowledge and constrained by the principle of speed.

**Key words:** Precautionary measures – contentious administrative process – effective judicial protection – urgent protection.

## I. INTRODUCCIÓN. ANTECEDENTES DE LA LEY 26.854

El presente trabajo tiene por objeto abordar algunos aspectos de la ley 26.584 de medidas cautelares en las causas en las que el Estado Nacional es parte o interviene.

Para ello, se realizará una breve reseña de la situación anterior a la sanción de la ley comentada, así como también se recordará su génesis legislativa, para luego alcanzar una aproximación conceptual del objeto de estudio. En este punto, merece especial atención el fundamento constitucional y convencional de las providencias cautelares, y con especial hincapié en la garantía de la tutela judicial efectiva que, en cada caso, será anticipada pero igualmente exigible.

Es pertinente recordar aquí que se denominan “medidas cautelares” a aquellas que tienden a impedir que el derecho cuyo reconocimiento o actuación se pretende obtener a través de otro proceso, pierda su virtualidad o eficacia durante el tiempo que transcurre entre la iniciación de ese proceso y el pronunciamiento de la sentencia

definitiva (Palacio, 1968, 37).

Asimismo, resulta relevante destacar que las medidas cautelares han sido herramientas muy importantes frente a la necesidad de poner límites a las medidas adoptadas por los distintos gobiernos, en diversas materias. Siguiendo a Vallefn (2013, 35), es posible recordar precedentes que ordenaron la suspensión del decreto del Poder Ejecutivo Nacional que había dispuesto demoler el edificio de la Escuela de Mecánica de la Armada, en función de que su ejecución podía destruir pruebas para establecer el destino de las personas que allí estuvieron en cautiverio durante los años de terrorismo de Estado (CSJN, Fallos, 324:332), o el célebre caso “Astilleros Alianza”, oportunidad en la que la Corte Suprema de Justicia de la Nación revocó la medida cautelar de no innovar dispuesta por la Cámara Federal que suspendía las obras de construcción de la autopista Buenos Aires-La Plata ante el pedido de una empresa de construcción naval que alegó el perjuicio que le ocasionaría el levantamiento del puente porque pasaba la ruta a una altura que no permitiría el paso de los buques de su producción (Fallos, 314:1202). También fueron resonantes las providencias cautelares que dispusieron no realizar el descuento del trece por ciento en los haberes jubilatorios, así como la enorme cantidad de medidas precautorias que ordenaron la suspensión del Decreto 1570/01, más conocido como “corralito”, con el objeto de autorizar la extracción de los depósitos a los ahorristas.

Estas medidas cautelares contra el Estado, sin dudas tuvieron un impacto trascendente en la escena pública, con fuerte cobertura mediática por la relevancia política que iba más allá de la discusión jurídica. Pero es posible afirmar, sin temor a equivocarse, que el caso más emblemático frente a la ciudadanía fue la medida cautelar obtenida por el Grupo Clarín, que suspendió la aplicación de los artículos 41 y 161 de la ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual. Esta controversia generó distintos precedentes (CSJN, Fallos: 333:1885, 335:705, 335:2600) que fueron especialmente considerados en el proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo al Congreso, que posteriormente se transformaría en el texto legal vigente en materia de medidas cautelares frente al Estado. En esta oportunidad basta con señalar que la discusión jurídica constituía el ropaje de una disputa política visible en la agenda pública nacional, entre el gobierno y el mencionado grupo empresario<sup>3</sup>.

3 Una mirada crítica del contexto histórico en el que se presentó el proyecto,

En ese marco, el escándalo generado en la Provincia de Corrientes como consecuencia del otorgamiento de miles de medidas cautelares por diferencias salariales, y otorgadas por magistrados provinciales notoriamente incompetentes en favor de personal de distintas fuerzas de seguridad nacional, coadyuvó a la percepción generalizada de que era el momento de llevar la discusión al ámbito parlamentario.

Otro caso que cobró notoriedad pública fue el del diario La Nación, que tenía en su favor una medida cautelar desde hacía una década que le permitía el cómputo de aportes patronales como crédito fiscal en la liquidación del IVA, un beneficio otorgado en 2001 y vencido en 2003. A raíz de ello, el diario Página 12 denunció un perjuicio fiscal millonario de capital e intereses (6 de enero de 2013). Este tipo de situaciones —llamadas vulgarmente *forum shopping*—, se fueron incrementando, y comenzó a observarse cierto abuso de las medidas cautelares frente al Estado con el fin de detener medidas de gobierno adversas a distintos intereses. Incluso en alguna oportunidad la propia Corte Suprema de Justicia de la Nación manifestó el peligro de “ejercer el gobierno por medio de medidas cautelares” (“PRODELCO c/ PEN s/ amparo”, Fallos: 321:1252, del 07/05/1998, considerando 25, con cita del caso norteamericano “Schlesinger v. Reservists Committee to Stop the War”, 418 U.S. 208).

Cassagne ya había señalado que, como acontece muchas veces en otras cosas de la vida, hasta las buenas instituciones pueden llegar a degenerarse cuando se hace un uso abusivo o injusto de ellas, y cuestionó —entre otros aspectos— la generalización de la tendencia a morigerar o prescindir del requisito del peligro en la demora para el otorgamiento de medidas cautelares que se basan casi exclusivamente en la verosimilitud del derecho, sin atender a la posibilidad de realización de la pretensión al momento de la sentencia definitiva (2005, 25). En tal sentido, propició una reforma profunda y orgánica del ordenamiento procesal.

La falta de un Código Procesal Contencioso Administrativo Federal, llevó a los tribunales a la aplicación analógica del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación a todo el proceso contencioso. Por su parte, la legislación nacional aporta algunas disposiciones específicas en cuanto a la admisibilidad de la acción contencioso administrativa y

que luego sería convertido en la ley 26.854, puede verse en OTEIZA, Eduardo, 2013, “El cercenamiento de la garantía a la protección cautelar en los procesos contra el Estado por la ley 26.854”, La Ley.

la habilitación de la instancia judicial en la ley 19.549, así como la ley 25.344 regla algunos aspectos procesales de manera aislada.

En tal sentido, la ausencia de reglas claras sobre la materia generaba incertidumbre respecto de los requisitos de procedencia de las medidas cautelares, cuyo resultado era desconocido y dependía del tribunal que resultara asignado en cada caso. Ciertos autores postulaban que debía aplicarse el artículo 12 de la ley 19.549 en todos los casos en los que se solicitaba la tutela cautelar, y de esa forma introducían la posible afectación del interés público. Por su parte, la jurisprudencia mayoritaria sostenía que correspondía aplicar las normas del Código Procesal Civil y Comercial y, particularmente, el artículo 230 para la suspensión de los efectos del acto administrativo. Finalmente, había quienes afirmaban que la aplicación de una norma o de otra dependía de que el pedido hubiera sido formulado o no en sede administrativa; en el primer caso correspondía aplicar el artículo 12 de la ley 19.549 y en el segundo se debía acudir al 230 del código adjetivo (Comadira, 1996, 206).

Si bien, en la práctica, la actuación jurisdiccional delimitó los contornos del instituto mucho antes que se aprobara la ley comentada, la utilización de normas de derecho privado en los conflictos suscitados entre particulares y el Estado<sup>4</sup>, llevó a las distintas posturas doctrinarias esbozadas anteriormente (Lynn, 2015, 50).

En lo que atañe al sistema cautelar, la mirada procesal civil producía, con frecuencia, una postergación del interés público comprometido, aparejando numerosas dificultades a la hora de decidir en los pleitos en que intervenía el Estado Nacional. Ello es así, toda vez que el Código Procesal Civil y Comercial fue pensado y estructurado para dar trámite a los asuntos entre particulares, que discuten intereses privados y se encuentran en igualdad de condiciones. Esa diferencia relevante, exige que su interpretación se realice —aún hoy— de manera analógica, puesto que requiere una adaptación a los principios que rigen el derecho público.

4 En un caso en el que la firma actora había solicitado la declaración de inconstitucionalidad de una ley local que gravaba el traslado de hacienda fuera del territorio provincial, y el máximo tribunal debía resolver si correspondía abrir su competencia originaria, se expidió la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el año 1973. Allí sostuvo que “no puede validar declaraciones de inconstitucionalidad abstractas por vía de una norma procesal que tiene su ámbito natural de aplicación en orden a decisiones de derecho común”. Fallos: 286:76.

A su vez, la concepción clásica del proceso contencioso administrativo como revisor de actos administrativos ha sido abandonada, para dar lugar a distintas pretensiones de hacer, de no hacer o de dar, en consonancia con las nuevas funciones del Estado. Ese dinamismo en los objetos posibles del proceso contencioso se traslada también al campo cautelar, dando origen a distintas modalidades o tipos de tutelas.

Sin perjuicio de que la materia cautelar tenía su cauce en el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, su origen jurisprudencial y la discrecionalidad con la que se aplicaba, derivaba en ocasiones en comportamientos arbitrarios frente a los justiciables. La propia Corte Suprema a fue quien sostuvo que, en la práctica, muchas medidas cautelares se extienden en el tiempo, como consecuencia de que el demandante que se benefició con su dictado ya obtuvo —aunque más no sea provisionalmente— aquello que pretendía, y por tal razón, se desinteresa del impulso del juicio principal (“Radio y Televisión Trenque Lauquen S.A. –Inc. Competencia- c/ E.N.”, Fallos: 334:259, del 15/03/2011).

En este sentido, ha señalado Guglielmino que el sistema de medidas cautelares, en el orden federal, “contiene un defecto sistémico que perjudica gravemente a la Administración, paralizando su acción por largos años a pesar de no haberse dictado sentencia de fondo” (Guglielmino, 2014). Y lo ilustra con un ejemplo: “[e]l demandante que obtiene una medida cautelar contra la Administración, lo que logra, normalmente, es paralizar la acción de ésta, que ahora no va a poder cobrarle un impuesto, o despedirlo, etc. Es decir, ahora tiene el objeto del proceso en su poder. Entonces, pierde su rol de apurado. Sin embargo, y aquí viene el problema, el proceso sigue regido por reglas procesales que lo asumen como el urgido. Así, siguen imperando sobre él las normas de caducidad de instancia. Pero, como ahora lo que le conviene es que el proceso se prolongue o, en todo caso, no le preocupa la demora, va a manejar el expediente en los límites de esos plazos de perención, logrando que dure años” (Guglielmino, 2015, 247).

Fue así que el Poder Ejecutivo Nacional envió el 8 de abril de 2013 el proyecto de ley para regular las medidas cautelares en las que fuera parte o interviniera el Estado<sup>5</sup>. La finalidad prioritaria expresada en el

5 Todavía en su estado embrionario, puesto que no había sido aprobado por el Congreso de la Nación, el proyecto resultó objeto de cuestionamiento judicial a través de una acción de amparo colectivo, que fue rechazado *in limine*

mensaje 377/13 fue lograr la sanción de un cuerpo legal destinado a regir el proceso cautelar frente a las autoridades públicas, que reemplazara la aplicación analógica de un código destinado a regular relaciones entre particulares. Para justificar el proclamado objetivo, el Poder Ejecutivo Nacional alegó la autonomía del derecho administrativo en la historia jurídica de nuestro país, destacando la preeminente nota de interés público que debe primar en la actuación estatal y sus diferencias respecto a los procesos civiles entre particulares.

En cuanto al punto, comparto la idea central de que este tipo de resoluciones precautorias deben ser el fruto de un cauce procedimental específico y distinto de aquél previsto para el derecho privado<sup>6</sup>. Enseña Comadira que el proceso administrativo “no deviene de un conflicto entre dos partes que, en defensa de sus legítimos intereses privados, acuden al órgano jurisdiccional para lograr la afirmación de su pretensión. En el proceso administrativo el dato material está constituido por un conflicto entre partes que portan intereses jurídicos de naturaleza diferente. Una, es titular de un interés privado, otra, en cambio, es el Estado, a través de un órgano actuante en el ejercicio de la función administrativa” (1996, 196).

Ello así, es dable destacar que la ausencia de un código contencioso administrativo federal se proyecta sobre el sistema cautelar (Sammartino, 2012, 906). De lo que se trata es de lograr un adecuado equilibrio entre las prerrogativas del poder público y las garantías de los particulares en el ámbito del proceso contencioso administrativo y en oportunidad de dar respuesta a las pretensiones cautelares que allí se postulan. Cabe señalar que el llamado régimen exorbitante, en el Estado moderno, conlleva la conciliación entre el poder y la libertad, el Estado y el individuo, para lo cual deviene imprescindible que frente a las prerrogativas existan las necesarias garantías de los particulares. García de Enterría sostiene que “[d]el cruce de esos dos principios, legalidad de la Administración y posición del ciudadano como sujeto de derecho y de libertades, surgirá el Derecho Administrativo” (García de Enterría, 1992, 45).

La especificidad del contencioso administrativo y la necesidad de

por el Juzgado Contencioso Administrativo Federal 8 en la causa 16339/2013, “Gil Domínguez Andrés c/ EN – PEN s/ amparo ley 16.986”, del 29/04/2013.

6 HUTCHINSON, Tomás, “La suspensión de los efectos del acto administrativo como medida cautelar propia del proceso administrativo. Su aplicación en el orden nacional”, *El Derecho*, 124-679.

conciliar los intereses públicos y privados, de manera previsible para las partes del proceso, dieron lugar al nacimiento de la regulación legal estudiada. A su vez, en este tipo de litigios existe la tensión entre el Poder Judicial y los restantes poderes políticos –Ejecutivo y Legislativo–, como consecuencia de la función prioritaria de control de los actos estatales que el primero ejerce sobre los otros.

Esta contextualización resulta necesaria para comprender el debate en torno al régimen normativo cautelar. De un lado, es dable observar que la jurisprudencia había desarrollado criterios para el dictado de medidas cautelares contra el Estado, receptando las particularidades propias del contencioso administrativo. En este punto, corresponde destacar que, en el ámbito federal, los litigios tienen algunas características que no aparecen en otras jurisdicciones, y que están dadas por la intervención en tales procesos de los principales grupos económicos e importantes empresas (Cuesta, 2014). Dicha preeminencia en el ámbito federal se vincula con las competencias que el Estado Nacional tiene en materia regulatoria, impositiva, de comercio exterior y de policía administrativa en general.

Por otro lado, la ley asigna una protección especial a determinada categoría de sujetos y derechos, a la luz del derecho internacional de los derechos humanos. Este sentido protectorio, fundado en los principios de progresividad y *pro homine*, marcan un camino que trasciende, en mi opinión, el ámbito meramente cautelar. Creo que importa la jerarquización de ciertos sujetos y derechos por sobre otros por la vulnerabilidad a la que se encuentran sometidos. Esa premisa se contrapone con el límite que la norma postula respecto a los derechos y sujetos que no se encuentran en situación de vulnerabilidad (como son, por ejemplo, las empresas de gran poder económico que litigan con frecuencia en el fuero contencioso). De ello se extrae una primera aproximación de nuestro objeto de estudio: la ley 26.854 no es neutral ni indiferente frente a los bienes jurídicos en juego<sup>7</sup>.

7 La contextualización intentada permite desarrollar una mirada axiológica respecto del fenómeno jurídico cautelar y su manifestación positiva. En ese sentido, enseña Fiorini que “[l]as ciencias Jurídicas responden a las ideologías que militan en cada época, donde los valores respectivos se expresan en las normas positivas. Es, en especial, en el derecho del Estado donde con más fidelidad se refleja la sustancia valorativa de las ideologías triunfantes. Cada época también destruye sus ideas juntamente con la teoría del Estado que le correspondía”. FIORINI, Bartolomé A., 2010, “La crisis del contencioso administrativo” en “Derecho Administrativo. Doctrinas esenciales

## II. EL DEBATE PARLAMENTARIO

El trámite legislativo tuvo origen en el Senado de la Nación, con intervención de las comisiones de Justicia, Asuntos Constitucionales y Legislación General. En la reunión inicial del 11 de abril de 2013, el entonces Ministro de Justicia de la Nación —Dr. Julio Alak— precisó que la finalidad del proyecto no era disminuir “las posibilidades y derechos de los ciudadanos, de los litigantes, sino lograr un equilibrio entre el derecho del litigante, del ciudadano, y el legítimo derecho de defensa del Estado argentino, que hoy se encuentra vulnerado por la aplicación supletoria de un código que está pensado, diseñado y aprobado para resolver litigios entre particulares y para la aplicación, no del derecho público, sino del derecho privado” (versión taquigráfica del plenario de las comisiones de Justicia, Asuntos penales y Legislación General del Senado de la Nación del 11 de abril de 2013).

El debate contó con la presencia de académicos y asociaciones civiles. En el primer grupo cabe destacar el aporte realizado por el Profesor Fernando García Pullés. El proyecto preveía la caducidad automática de las medidas cautelares autónomas ordenadas durante el trámite del agotamiento de la vía administrativa (mediante la notificación del acto que agotaba la instancia administrativa), y el destacado jurista propuso otorgar un plazo de diez días posteriores a la notificación, quedando plasmada su intervención en el artículo 8 inciso 1, párrafo segundo.

El Centro de Estudios Legales y Sociales resaltó que el instrumento cautelar ha sido de suma importancia en la defensa de los derechos humanos, y valoró positivamente que se lo pretenda regular para evitar abusos dirigidos, particularmente a discutir cuestiones patrimoniales frente al Estado. Sin embargo, indicó la necesidad de revisar las excepciones que se encontraban en una formulación original restrictiva (riesgo para la vida, la salud y la alimentación) y ampliarla para la protección de “la vida, condiciones de vida adecuada, la salud de la persona o de un derecho de naturaleza alimentaria, o relativos a la protección del ambiente, o derechos fundamentales de aquéllos sobre quienes existe un fuerte interés estatal en su protección como los grupos en situación de vulnerabilidad, los trabajadores, los usuarios de servicios públicos”.

1936-2010”, La Ley, Buenos Aires, tomo IV, pág. 119.



El Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia objetó el plazo de vigencia establecido en el proyecto para las medidas cautelares y sostuvo que debían durar el plazo que los jueces consideraran apropiado a las circunstancias del caso. En similar sentido se expresó la Asociación por los Derechos Civiles, pero esas intervenciones no tuvieron acogida favorable en el Congreso de la Nación.

El proyecto oficial fue modificado en lo referido a las excepciones (artículos 2, 4, 5, 10 y 13), al plazo de caducidad de la medida cautelar autónoma (artículo 8), a la tutela urgente del interés público comprometido por la interrupción de los servicios públicos (artículo 17), y en cuanto a la inhibitoria (artículo 20). El Senado aprobó el proyecto el 18 de abril de 2013, mientras que la Cámara de Diputados hizo lo propio el 24 de abril de 2013. La norma fue promulgada el 29 de abril de ese año, a través del Decreto 453/2013, y publicada en el Boletín Oficial al día siguiente. De manera prácticamente inmediata, la nueva ley mereció cuestionamientos constitucionales en sede judicial, que fueron rechazados *in limine* en primera y segunda instancia por inexistencia de caso contencioso, causa o controversia (CNACAF, “Gil Domínguez Andrés c/ EN-PEN-Ley 26854 s/ amparo ley 16986”, Sala I, causa 17124/2013, 17/09/2013; “CPACF c/ EN-PEN-Ley 26854 s/ proceso de conocimiento”, Sala II, causa 16522/2013, del 23/12/2013).

### III. IMPORTANCIA Y NECESIDAD DE LA REGULACIÓN ESPECIAL

Liminarmente corresponde resaltar que la regulación en esta materia reviste una importancia mayúscula en la realización concreta del derecho sustantivo. El proceso, en muchas oportunidades, depende del otorgamiento oportuno de una medida precautoria que permita postergar el análisis detenido en la sentencia de fondo<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> En palabras de Piero Clamandrei —al sistematizar su teoría general del instituto cautelar— “la función de las providencias cautelares nace de la relación que se establece entre dos términos: la necesidad de que la providencia, para ser prácticamente eficaz, se dicte sin retardo, y la falta de aptitud del proceso ordinario para crear sin retardo una providencia definitiva. Es éste uno de aquellos casos (la disciplina de los cuales constituye quizá el más antiguo y el más difícil problema práctico de toda legislación procesal) en que la necesidad de hacer las cosas pronto choca con la necesidad de hacerlas bien: a fin de que la providencia definitiva nazca con las mayores garantías de justicia, debe estar

En tal sentido, el fin de la providencia cautelar consiste en asegurar la eficacia práctica de la providencia definitiva<sup>9</sup>, revistiendo, por ende, un marcado carácter instrumental en tanto su sentido deviene de su preordenamiento a la emisión de la resolución definitiva. Aquella es dictada con el objetivo de que determinado derecho pueda concretarse en caso de que su existencia sea reconocida posteriormente en el proceso principal. Afirma González Pérez que “[s]i, por no adoptarse una medida cautelar, al llegar la sentencia la situación contraria al ordenamiento jurídico que se pretendía remediar en el proceso es irreversible, se habrá lesionado el derecho a la tutela judicial” (González Pérez, 2001, 369).

De este modo, el derecho cautelar se presenta como la herramienta procesal para neutralizar los efectos perjudiciales de la demora en el reconocimiento del derecho en cuestión. En cuanto a la ex-

---

precedida del regular y mediato desarrollo de toda una serie de actividades para el cumplimiento de las cuales es necesario un período, frecuentemente no breve, de espera (...) pero esta mora indispensable para el cumplimiento del *iter* procesal, ofrece el riesgo de convertir en prácticamente ineficaz la providencia definitiva, que parece destinada, por deseo de perfección, a llegar demasiado tarde, como la medida largamente elaborada para un enfermo ya muerto (...) las providencias cautelares tienden, ante todo, a hacerlas pronto, dejando que el problema del bien y mal, esto es, de la justicia intrínseca de la providencia, se resuelva más tarde, con la necesaria ponderación en las reposadas formas del proceso ordinario...”. CALAMANDREI, Piero, 2016, “Introducción al estudio sistemático de las providencias cautelares”, Ara Editores, Buenos Aires, pág. 43.

<sup>9</sup> La Sala II de la CNACAF afirmó que “...la finalidad del proceso cautelar consiste en asegurar la eficacia práctica de la sentencia que debe recaer en un proceso y que la fundamentación de la pretensión que constituye su objeto no depende de un conocimiento exhaustivo y profundo de la materia controvertida en el proceso principal, sino de un análisis de mera probabilidad acerca de la existencia del derecho discutido. Ello es lo que permite que el juzgador se expida sin necesidad de efectuar un estudio acabado de las distintas circunstancias que rodean toda relación jurídica, pues si estuviese obligado a extenderse en consideraciones al respecto, peligraría la carga que pesa sobre él de no prejuzgar (CSJN; Fallos 330:3126). Es que, como resulta de la naturaleza de las medidas cautelares, ellas no exigen de los magistrados el examen de la certeza sobre la existencia del derecho pretendido, sino sólo de su verosimilitud. Es más, el juicio de verdad en esta materia se encuentra en oposición a la finalidad del instituto cautelar, que no es otra que atender a aquello que no excede del marco de lo hipotético, dentro del cual, asimismo, agota su virtualidad (CSJN; Fallos 306:2060)”. Causa 52.106/18, “Incidente N 1 ADECCO Recursos Humanos Argentina SA s/Inc de Medida Cautelar”, del 14/03/19.

tena duración de los procesos, es importante recordar que no se trata de un fenómeno novedoso. Sobre este aspecto, Niceto Alcalá Zamora y Castillo ya afirmaba en su tiempo que “[l]a excesiva duración de los litigios constituye uno de los mayores y más viejos males de la administración de justicia, sobre todo desde que de ella se adueñó la tramitación escrita, y, por ende, el afán de remediarla implica una de las preocupaciones esenciales de cualquier reforma procesal” (Alcalá Zamora y Castillo, 1961, 62).

Señala Alsina que si el Estado al asumir la función de administrar justicia prohíbe a los individuos la autodefensa de sus derechos, no puede desentenderse de la demora que necesariamente ocasiona la instrucción del proceso, y debe proveer a los justiciables las medidas necesarias para prevenirlas (1962, 449).

Por su parte, Palacio sostiene que la satisfacción instantánea de cualquier pretensión o petición resulta materialmente irrealizable, y es por ello que el legislador ha debido contemplar la posibilidad de que, durante el lapso que inevitablemente transcurre entre la iniciación de un proceso y el pronunciamiento de la decisión final, sobrevenga cualquier circunstancia que imposibilite o dificulte su ejecución o torne inoperantes los efectos de la resolución definitiva (2011, 13).

El proceso contencioso administrativo no se encuentra exento de esa posibilidad, motivo por el cual, dada su autonomía y particularidades propias que lo distinguen del proceso civil u ordinario, merece una regulación legal específica que permita darle el cauce formal a las pretensiones cautelares que allí se tramitan.

Es importante destacar que el proceso cautelar carece de autonomía, dado que las providencias cautelares no constituyen un fin en sí mismo, sino que se presentan con un carácter instrumental accesorio del instrumento central que es el proceso judicial principal (Comandira, 2003, 241). Por ende, tampoco constituye un proceso especial conforme las características de los procesos especiales regulados en las leyes de rito.

#### IV. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL

El fundamento primigenio de las medidas cautelares es el artículo 18 de la Constitución Nacional, que garantiza la inviolabilidad de la defensa en juicio de la persona y sus derechos. De esta norma constitucional se deriva, también, la obligación de acudir a los órganos

jurisdiccionales para obtener el reconocimiento de los derechos que se creen vulnerados. Asimismo, con una visión moderna e integral, el principio de tutela judicial efectiva que garantiza el acceso a la justicia completa la exégesis de la norma constitucional.

A ello se agrega el fundamento convencional de los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, constitucionalizados mediante el artículo 75 inciso 22 de la Carta Magna, introducido en el año 1994 (García Pullés, 2006, 261). En tal sentido, el artículo 8.1<sup>10</sup> o el 25.1<sup>11</sup> de la Convención Americana de Derechos Humanos han sido invocados para dar sustento a las medidas cautelares contra el Estado. En cuanto a la inteligencia que cabe asignar a dichas disposiciones, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) entendió que el artículo 8.1 debe interpretarse de manera amplia de modo que dicha interpretación se apoye tanto en el texto literal de la norma como en su espíritu. Asimismo, afirmó que esa garantía debe ser apreciada de conformidad con lo dispuesto en el artículo 29, inciso c) de la Convención, según el cual ninguna disposición de la misma puede interpretarse con exclusión de otros derechos y garantías inherentes al ser humano o que se deriven de la forma democrática representativa de gobierno (Caso “Blake vs. Guatemala”, sentencia del 24/01/1998, párr. 96). También sostuvo que las garantías generales del artículo 8 deben estar presentes en la determinación de los derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter y, por ende, en ese tipo de materias el individuo tiene derecho también al debido proceso que se aplica en materia penal (Caso “Barbani Duarte y otros vs. Uruguay”, sentencia del 13/10/2011, párr. 117).

Asimismo corresponde señalar que si bien el artículo 8° de la

10 Art. 8.1: “Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”, CADH.

11 Art. 25.1: “Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales”, CADH.

Convención se titula “Garantías judiciales”, la Corte IDH ha sentado el criterio según el cual su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, sino al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos<sup>12</sup>.

Por su parte, Gallegos Fedriani (2006, 32) entiende que las medidas cautelares contra la Administración Pública pueden encontrar fundamento en el artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos<sup>13</sup>. En lo referido a ese precepto, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha reconocido que la noción de “efectividad” que surge de aquel artículo, “requiere que las herramientas judiciales disponibles, incluyan medidas procesales como las medidas precautorias, provisionales o cautelares y, en general, recursos judiciales sencillos y rápidos para la tutela de derechos, con miras a impedir que las violaciones se prolonguen en el tiempo. Lo anterior, aún cuando la determinación acerca del fondo de la cuestión, requiera de un período temporal más extenso” (Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: “El Acceso a la Justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el sistema interamericano de derechos humanos”, del 07/09/2007, a través de [www.oas.org](http://www.oas.org)).

El artículo XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y

12 Corte IDH, “Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú”, sentencia del 31/01/2001, párr. 69; y “Garantías judiciales en Estados de Emergencia [arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos]”, Opinión Consultiva OC-9/87 del 6-X-1987, Serie A, N° 9, párr. 27. “Es decir, cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal”. Corte IDH. “Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá”, sentencia del 2/02/2001, párr. 124.

13 El derecho constitucional —ratificado en tratados de derechos humanos con jerarquía constitucional— a la tutela judicial efectiva “...establece la obligación positiva del Estado de conceder a todas las personas bajo su jurisdicción un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de sus derechos fundamentales...” (entre otros, caso “Cantos vs. Argentina”, del 28/11/2002). Exigiéndose, para que sea una respuesta “efectiva”, que la solución de la controversia “...se produzca en tiempo razonable; (puesto que) una demora prolongada puede llegar a constituir, por sí misma, una violación de las garantías judiciales” (Corte IDH, en el caso “Salvador Chiriboga vs. Ecuador”, del 03/03/2011).

Deberes del Hombre<sup>14</sup>, el artículo 8° de la Declaración Universal de Derechos Humanos<sup>15</sup> y el artículo 14 inciso 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>16</sup> completan el cuadro normativo que da basamento al objeto de estudio del presente trabajo.

De los preceptos señalados, surge que la tutela efectiva debe ser considerada, de un lado, como un derecho a favor de los particulares, y de otro, como un deber del Estado cuyo incumplimiento acarrea responsabilidad internacional<sup>17</sup> de acuerdo a los sistemas de protección de los que emana la fuente del instrumento internacional aplicable. En tanto derecho de los particulares, es considerado un derecho universal, pilar para el goce y ejercicio de los demás, ya que la agresión estatal a cualquier prerrogativa de la persona humana exige la necesidad de ejercer la defensa y acceder a un tribunal imparcial e independiente que respete las reglas del debido proceso.

14 Art. XVIII: “Toda persona puede ocurrir a los tribunales para hacer valer sus derechos. Asimismo debe disponer de un procedimiento sencillo y breve por el cual la justicia lo ampare contra actos de la autoridad que violen, en perjuicio suyo, alguno de los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente”, DADDH.

15 Art. 8°: “Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley”, DUDH.

16 Art. 14 inciso 1°: “Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. La prensa y el público podrán ser excluidos de la totalidad o parte de los juicios por consideraciones de moral, orden público o seguridad nacional en una sociedad democrática, o cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes o, en la medida estrictamente necesaria en opinión del tribunal, cuando por circunstancias especiales del asunto la publicidad pudiera perjudicar a los intereses de la justicia; pero toda sentencia en materia penal o contenciosa será pública, excepto en los casos en que el interés de menores de edad exija lo contrario, o en las acusaciones referentes a pleitos matrimoniales o a la tutela de menores”.

17 MERTEHIKIAN, Eduardo, “Procedimiento administrativo y reclamos por responsabilidad del estado en el derecho federal argentino. Una mirada renovada bajo los alcances de la tutela administrativa efectiva”, Revista de la Administración Pública, octubre de 2012, pág. 35, citado en POZO GOWLAND, Héctor M., 2015, “El derecho universal a la tutela judicial efectiva. La independencia de los jueces como presupuesto esencial”, Thomson Reuters.



En cuanto al alcance que corresponde otorgar a la garantía convencional, en primer término, entiendo que el artículo 8° de la Convención Americana de Derechos Humanos, en principio, no alcanza a las personas jurídicas. En ese sentido, la Comisión IDH ha sostenido que "...el Preámbulo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos así como las disposiciones del Artículo 1 (2) proveen que para los propósitos de esta Convención, 'persona' significa todo ser humano, y que por consiguiente, el sistema de protección de los derechos humanos en este hemisferio se limita a la protección de personas naturales y no incluye personas jurídicas", y que "los 'derechos esenciales' protegidos 'tienen como fundamento los atributos de la persona humana'; en el artículo 1(1), que menciona la obligación del Estado de respetar y garantizar los derechos de 'toda persona' sujeta a su jurisdicción; y el artículo 1(2), que define como 'persona' a 'todo ser humano'" (CIDH, Informe No. 10/91, Caso 10.169, Banco de Lima, Perú, 22 de febrero de 1991, considerando 1; Informe No. 67/01, Caso 11.859, Tomás Enrique Carvallo Quintana, Argentina, 14 de junio de 2001, párrs. 52 – 55).

Ahora bien, la inaplicabilidad de la Convención, sin embargo, no implica que las personas jurídicas no tengan las garantías vinculadas al debido proceso. Específicamente, el derecho a la tutela judicial efectiva, cualquiera sea la materia debatida, se extrae, como se dijo, de la garantía de la inviolabilidad de la defensa en juicio prevista en el artículo 18 de la Constitución Nacional ("Manufactura de Fibras Sintéticas SA c/ DGA s/ Recurso directo de organismo externo", CNACAF, Sala I, causa 41402/2014/CA1, del 27/12/2016, mediante remisión sobre el punto al dictamen del 17/11/2016 de la Fiscalía General ante las Cámaras Nacionales en lo Civil y Comercial Federal y en lo Contencioso Administrativo Federal).

Para más, la tutela judicial efectiva es considerada como un principio general del proceso contencioso administrativo, por lo que se erige como una fuente del derecho, en tanto constituye la base y fundamento del ordenamiento (González Pérez, 43).

Afirma Gelli que las garantías procesales se inician con el derecho a la jurisdicción, es decir, con el derecho a peticionar ante tribunales judiciales la emisión de una sentencia útil (2018, 367). Ello así, puesto que la acción no es otra cosa que una manifestación constitucional del derecho de petición. En el famoso precedente "Halabi c/ PEN" (Fallos: 332: 111, del 24/02/2009), la Corte Suprema ha dicho que donde hay un derecho hay un remedio legal para hacerlo

valer toda vez que sea desconocido, pues las garantías constitucionales existen y protegen a los individuos por el solo hecho de estar en la Constitución e independientemente de sus leyes reglamentarias, cuyas limitaciones no pueden constituir obstáculo para la vigencia efectiva de dichas garantías (Fallos: 239:459; 241:291 y 315:1492).

En cuanto al derecho de defensa que prevé el texto constitucional, Balbín sostiene que es sustancialmente similar con el derecho de acceso a la justicia y tutela judicial efectiva que establecen los tratados internacionales incorporados a la Constitución desde 1994 (2011, 3).

Respecto de sus alcances, la Corte Suprema de Justicia de la Nación tuvo oportunidad de expedirse en un caso en el que se cuestionaba que un pliego establecía, como condición para presentarse a un concurso público para la adjudicación de estaciones de radiodifusión, que los concursantes debían desistir expresamente y de manera incondicional "de todos los recursos administrativos y judiciales que se hubieran interpuesto contra las disposiciones legales y reglamentarias para el servicio en cuestión, como así también contra cualquier acto administrativo emitido por el COMFER y la Comisión Nacional de Comunicaciones". Allí, el Máximo Tribunal afirmó que el acto estatal "[restringía] en forma ilegítima y arbitraria la posibilidad de que los particulares que pretendan participar en concursos para la adjudicación de licencias de radiodifusión puedan impugnar cualquier resolución administrativa del COMFER y la CNC vinculada al servicio en cuestión, en contradicción de la garantía mencionada en el considerando anterior [derecho a la tutela administrativa y judicial efectiva]" ("Astorga Bracht, Sergio y otro c/ Comité Federal de Radiodifusión", Fallos: 327:4185, del 6/04/2005).

En particular referencia al sistema cautelar, la efectividad de la tutela judicial se encuentra muchas veces condicionada por la eficacia de los medios procesales a través de los que se intenta la conservación del derecho o situación jurídica litigiosa durante la sustanciación del proceso. Por ello, es razonable que el tribunal puede impedir que se consumen daños irreparables a las partes o al interés público, con sostén en la garantía del derecho de defensa en juicio.

También se ha dicho reiteradamente que las medidas cautelares tienen como objeto impedir que el derecho cuyo reconocimiento o actuación se pretende obtener a través de un proceso, pierda virtualidad o eficacia práctica durante el tiempo que va desde la iniciación hasta el dictado del pronunciamiento y el cumplimiento de la sen-

tencia definitiva. En síntesis, el derecho cautelar busca garantizar la integridad de la pretensión, y de esa forma asegurar la tutela judicial efectiva, es decir, la efectivización de lo decidido. Afirma Sammartino que el derecho a una protección cautelar útil está ínsito en la garantía fundamental a la tutela judicial efectiva (919). En otras palabras, la ausencia de una cautela adecuada impediría el cumplimiento del pronunciamiento definitivo.

Es posible sostener que la tutela cautelar es una respuesta a una necesidad práctica de la jurisdicción: la de garantizar el cumplimiento *in natura* de la pretensión, esto es que el requirente mantenga o recupere en su integralidad el derecho de que se trate, aunque eventualmente pudiera ser indemnizado. Es por ello que lo que se busca es evitar situaciones que resulten irreversibles en favor o en contra de alguna de las partes. No obstante, comparto la idea de que el hecho de que el daño se refiera a derechos patrimoniales, que siempre pueden ser indemnizados dinerariamente, no impide necesariamente el otorgamiento de la medida cautelar (Mairal, 1984, 818).

En el derecho español, García de Enterría enseña –utilizando un neologismo– que el argumento capital de la *constitucionalización* de la tutela cautelar, es el derecho a la tutela judicial efectiva, consagrado en el artículo 24 de la Constitución Española<sup>18</sup> y la doctrina que

18 Art. 24 de la Constitución Española: “Todas las personas tienen derecho a obtener tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión”.

emana del caso “Factortame” del Tribunal de Justicia Europeo<sup>19 20</sup>.

En el mismo sentido, Bacigalupo considera que un genuino derecho fundamental a la tutela judicial cautelar, se encuentra incardinado en el mencionado artículo en su inciso 1º, destacando la sentencia 14/1992 del Tribunal Constitucional, en la que se afirmó que “la tutela judicial no es tal sin medidas cautelares adecuadas que aseguren el efectivo cumplimiento de la resolución definitiva que recaiga en el proceso” (51).

Precisa Jiménez Plaza que “[c]iertamente, el art. 24.1 de la CE no hace referencia expresa a las medidas cautelares ni a la potestad de suspensión. Pero de ello no puede inferirse que quede libre el legisla-

19 GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, 1995, “La Batalla por las medidas cautelares”, segunda edición ampliada, Civitas, Madrid, pág. 292. Corresponde recordar que en el caso “Factortame” se trataba de una serie de sociedades constituidas o adquiridas en el Reino Unido y administradas por ciudadanos españoles que entablaron un recurso contencioso administrativo (*judicial review*) contra las medidas aplicativas de una ley inglesa (*Merchant Shipping Act* de 1988) que pretendía reservar una cuota nacional de pesca con un aparente carácter anticomunitario. Las firmas actoras solicitaron cautelarmente la suspensión de la nueva ley mientras se sustanciase el recurso. En ese proceso, la Cámara de los Lores mantuvo la exclusión de la medida cautelar, que ya había sido denegada por la *Court of Appeal*, afirmando que en ningún caso los tribunales ingleses podían acordar *interim relief* ni dirigir *injunctions* contra la Corona por razones derivadas de la historia del Derecho inglés. A su vez, formuló una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia Europeo, si el derecho comunitario imponía la suspensión de las leyes nacionales en casos como el que se había planteado. La sentencia del Tribunal de Justicia del 19 de junio de 1990 dispuso, “El Derecho Comunitario debe ser interpretado en el sentido de que la jurisdicción nacional que, conociendo de un litigio que concierne al Derecho Comunitario, estime que el único obstáculo que se opone a que pueda ordenar medidas cautelares es una regla de su Derecho nacional, debe excluir la aplicación de esta regla”. Fragmento citado en la obra del mismo autor español, cuya lectura recomiendo para profundizar el estudio del tema, pág. 113.

20 Agrega Vallefín, que el neologismo acuñado por el catedrático español no sólo designa el fundamento constitucional que tienen las medidas cautelares sino también “a la tendencia a afirmar que la exclusión o aún la limitación de medidas cautelares es contraria a la garantía de la defensa en juicio. El Congreso no obstante conserva competencia para reglarlas y, conforme la naturaleza de los derechos en juego, para limitarlas”. VALLEFÍN, Carlos A., “Importancia y jerarquía constitucional de las medidas cautelares en los procesos contra la Administración Pública”, en la obra colectiva “La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho”, tomo X, “Tutela judicial y derecho procesal”, pág. 491. Disponible en la web [www.biblio.juridicas.unam.mx](http://www.biblio.juridicas.unam.mx).

dor de todo límite par disponer o no de medidas de aquél género o para ordenarlas sin condicionamiento constitucional alguno. La tutela ha de ser por imperativo constitucional ‘efectiva’, y la medida en que lo sea o no ha de hallarse en la suficiencia de potestades atribuidas por la ley a los órganos del poder judicial para, efectivamente, salvaguardar los intereses o derechos cuya protección se demanda” (2005, 74).

A la misma conclusión —por cierto, pacífica en la actualidad en la doctrina y jurisprudencia española— arriba Hernández Corchete, quien agrega que el art. 24 inc. 1° de la Constitución Española contiene un cierto mandato al legislador, que impone que toda la regulación de la tutela cautelar esté informada por la idea del aseguramiento de la efectividad de lo que se acabe resolviendo, y no por un parámetro que no esté conectado a ese concepto, como es la ponderación de intereses en conflicto (2007, 182).

Mención aparte merece la tutela cautelar en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, a cuya jurisdicción se encuentra sometido nuestro país. No es objeto de este trabajo profundizar sobre aquel, pero mínimamente corresponde distinguir tres clases de medidas. Las primeras, llamadas de urgencia, son aquéllas dispuestas por el Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos cuando esta no se encuentra en sesiones. Las segundas, conocidas como medidas provisionales, son las que ordena la Corte Interamericana de Derechos Humanos en sesiones ordinarias o extraordinarias. Las terceras, son las que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos solicitan a los Estados involucrados.

Tanto las medidas cautelares que dicta la Comisión<sup>21</sup> como las

21 En el informe anual del 2011, la Comisión IDH informó que: “En los últimos 30 años, las medidas cautelares han sido invocadas para proteger a miles de personas o grupos de personas que se encuentran en riesgo, en razón de su trabajo o afiliación. Entre estos grupos se encuentran, entre otros, defensores de derechos humanos, periodistas y sindicalistas, grupos vulnerables, tales como mujeres, niños, comunidades afrodescendientes, pueblos indígenas, personas desplazadas, comunidades LGTBI y personas privadas de libertad. Adicionalmente, han protegido a testigos, operadores de justicia, personas en vías de ser deportadas a un país donde podrían enfrentar torturas o ser sujeto a tratos crueles e inhumanos y personas condenadas a la pena de muerte, entre otros. Asimismo, la CIDH ha dictado medidas cautelares a fin de proteger el derecho a la salud y la familia; y situaciones relacionadas al medio ambiente que puedan derivar en daños a la vida o la salud de las personas, o a la forma de vida de pueblos indígenas en su territorio ancestral, entre otras situaciones”. Comisión IDH, Informe Anual 2011, Capítulo III, párrafo 10. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2011/indice.asp>.

provisionales que dispone la Corte comparten el objetivo de proteger a las personas de daños irreparables frente a situaciones de gravedad y urgencia (caso Pueblo Indígena de Sarayaku respecto de la República de Ecuador, del 6/07/2004; caso Gómez Paquiyauri, del 7/05/2004; caso Bámaca Velásquez, del 20/11/2003; caso de Marta Colomina y Liliana Velásquez, del 8/09/2003).

Es importante resaltar que muchas de las medidas cautelares dispuestas por la Comisión tienen naturaleza colectiva, dado que el riesgo para el ejercicio de derechos proviene de la pertenencia a un grupo (personas privadas de libertad, personas de un mismo grupo étnico o personas que se dedican a una misma actividad).

## V. ESPECIE DEL SISTEMA DE TUTELA URGENTE

Una correcta delimitación del objeto de estudio exige ponderar que la protección cautelar frente a la Administración es una parcela de los mecanismos de tutela urgente en el derecho público federal. La urgencia refiere a una situación de grave y apremiante necesidad, que sólo es posible superar mediante una rápida y pronta respuesta. De ello se sigue que la tutela urgente sugiere una serie de herramientas procesales de protección de derechos —individuales o colectivos— que intentan dar respuesta con inmediatez a las distintas pretensiones, en un marco de conocimiento limitado y condicionado por el principio de celeridad.

Ese abanico de posibilidades comprende principalmente a la acción de amparo —en sus diversas modalidades—, al *habeas corpus*, al *habeas data*, las medidas cautelares, las medidas cautelares autónomas, y las medidas autosatisfactivas. En cuanto a su contenido, puede ser claramente anticipatorio e innovativo, o tener un tinte conservatorio. El desarrollo de todas esas modalidades de tutela judicial urgente excede los alcances del presente trabajo, pero resulta importante señalar que muchas situaciones no encontrarán solución en el texto normativo de la ley 26.854, puesto que tienen otros cauces formales, sea mediante una regulación normativa especial o a través del desarrollo jurisprudencial del fuero especializado.

Es particularmente necesaria la diferenciación propuesta, toda vez que muchas de las críticas que se ensayaron contra la ley de medidas cautelares en los procesos en los que interviene el Estado Nacional parten de cierta confusión entre el sistema cautelar y el fenómeno de los procesos urgentes.

Las medidas cautelares tienen características propias que las distinguen de las otras medidas que integran el sistema de tutela urgente. Dichas notas son las referidas a la instrumentalidad, accesoriedad, provisionalidad y mutabilidad.

La instrumentalidad o accesoriedad importa que las medidas cautelares nacen al servicio de un proceso principal con el objeto de asegurar el resultado práctico del derecho sustantivo reconocido en la sentencia definitiva. En otras palabras, la tutela cautelar depende de la existencia de una pretensión principal.

Ahora bien, la provisionalidad significa que la medida cautelar se mantiene mientras persistan las circunstancias que llevaron a su dictado. Este es el principio consagrado en el artículo 202 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación en virtud del cual la tutela perdura en tanto dure el estado de cosas. Específicamente, el artículo 6 inciso 2° de la ley 26.854 dispone, en referencia a las cautelas ya dictadas, que “[e]n cualquier momento en que las circunstancias que determinaron su dictado cesaren o se modificaren, se podrá requerir su levantamiento”. Se ve plasmada allí la doctrina según la cual el auto que dispone una medida cautelar no tiene fuerza material de cosa juzgada y, no obstante la preclusión de la facultad de impugnarlo, puede ser modificado en cualquier tiempo cuando cambian las circunstancias en las que fue dictado (“La Austral Cía. de Seguros S.A. c/ LADE. s/ faltante y/o avería de carga de transporte aéreo”, CSJN, Fallos: 321:3384, del 10/12/1998). De tal suerte, corresponde revisar la denegatoria de una medida cautelar cuando las circunstancias de hecho que acompañan al nuevo pedido resultan novedosas respecto de las ocurridas al momento de su rechazo.

En cuanto a sus límites, es dable precisar que en la causa “Asociación Editores de Diarios de Buenos Aires (AEDBA) y otros c/ Estado Nacional –dto. 746/03 – AFIP- s/ medida cautelar (autónoma)”, del 28/10/2014, la Corte Suprema de Justicia de la Nación entendió que la decisión de la Sala II de la Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal que dejó sin efecto una medida cautelar que había sido decretada por el juez de grado —y se encontraba firme—, excedía el ámbito de sus facultades, pues su actuación debía limitarse a examinar si habían variado las circunstancias que habían dado motivo al dictado de la medida y no resolver sobre el acierto o error de una decisión judicial no recurrida tempestivamente.

La mutabilidad de las providencias cautelares fue consagrada en el artículo 203 del Código Procesal Civil y Comercial de la Na-

ción, y de ello se deriva que aquellas no causan estado. Pueden ser ampliadas, mejoradas o sustituidas con el objetivo de que cumplan adecuadamente su función asegurativa o preventiva. El objetivo para el juez, será buscar la medida más eficiente a los efectos de garantizar que el pronunciamiento que eventualmente se dicte, mantenga la posibilidad de ser útil y factible de ser concretado, en resguardo del principio a la tutela judicial efectiva (Incidente N° 1 “Refinadora Neuquina SA c/ EN-M Energía y Minería de la Nación y otro s/ Inc. de Apelación”, CNACAF, Sala III, causa 82.776/2016, del 19/12/2017). En cuanto al punto, el artículo 7 inciso 1° de la ley 26.854 prescribe que “[q]uien hubiere solicitado y obtenido una medida cautelar podrá pedir su ampliación, mejora o sustitución, justificando que ésta no cumple adecuadamente la finalidad para la que está destinada”.

Sentado ello, importa distinguir sucintamente, pero con claridad, las medidas cautelares de las medidas cautelares autónomas y de las medidas autosatisfactivas.

Cuando se trata de impugnar actos administrativos, la llamada medida cautelar autónoma persigue la suspensión de los efectos del acto administrativo impugnado en sede administrativa. Por tal motivo es considerada una variante de la medida suspensiva de actos como así también una modalidad específica de cautela anticipada. Este tipo de tutela urgente, fue contemplada en el Proyecto de Código Contencioso Administrativo Federal remitido por el Poder Ejecutivo al Congreso en el año 1998, el cual obtuvo media sanción del Honorable Senado de la Nación en 1999.

Si bien una importante doctrina ha sostenido que su finalidad inmediata no es asegurar la eficacia de la sentencia, sino del acto administrativo que resolverá el recurso o reclamo contra un reglamento o un acto general o particular tendiente al agotamiento de la vía, y pendiente en esa sede, me inclino por afirmar que el sentido final de esta herramienta es asegurar la decisión judicial que ha de adoptarse en el futuro (García Pullés, 65).

Esta medida obedece a las características propias de las causas contencioso-administrativas, que ha permitido a los tribunales federales la admisión de providencias cautelares que impidan la ejecución del acto impugnado mientras se encuentra pendiente la decisión de un recurso administrativo<sup>22</sup>. En este punto, es dable advertir que

22 La CNACAF sostuvo que el alcance temporal de la medida cautelar

el carácter “accesorio” parece contraponerse con la mentada “autonomía” de este tipo de tutela. Por tales razones, corresponde destacar que esa llamada autonomía no es tal, sino que fue bautizada de ese modo a fin de diferenciarla de las medidas cautelares que acceden a un proceso judicial principal, mientras que la medida cautelar autónoma es accesoria de un

procedimiento administrativo<sup>23</sup> cuando la suspensión del acto fue denegada expresamente o por silencio<sup>24</sup>, antes del agotamiento de la vía administrativa.

Como consecuencia de ello, no resulta aplicable la exigencia de deducir la acción dentro de los 10 días de trabada la medida, establecida en el artículo 207 del Código ritual, toda vez que la acción no se

---

autónoma “...se halla limitada y ceñida al curso del propio trámite administrativo, por el tiempo que demore la resolución del recurso deducido en sede administrativa. En tales condiciones, no cabe soslayar que la extinción de la medida cautelar -en definitiva- se encuentra sujeta a la actitud de la Administración y a la celeridad -o a la demora- que tenga lugar, en esa sede, como consecuencia de la oportunidad en la que se resuelva el recurso administrativo, que se halla pendiente de decisión”. Sala III, causa 41.840/2017, “Bahía Energías Renovables SA c/ EN -M Energía y Minería s/ Medida cautelar (autónoma)”, del 27/02/2018.

23 La CNACAF precisó el alcance de este tipo de medidas, al indicar que “[l]as medidas cautelares autónomas tienen como particularidad que su objeto se agota o puede agotarse en la obtención de la suspensión cautelar de los efectos del acto administrativo, en el curso del procedimiento administrativo y sin que éste lleve, necesariamente a un procedimiento judicial. Ello, en tanto la petición cautelar autónoma implica un control judicial de la aplicación del art. 12 de la LPA por parte de la administración, cuando la suspensión del acto fue denegada expresamente o por silencio, antes del agotamiento de la vía administrativa (esta sala, en causa 21.106/10. ‘Sar Suela SRL c/ EN M° Industria RSL 46/10 s/ medida cautelar autónoma’, 09/12/10; también ‘IBM Argentina S.A. inc. med (2-III-10) c/ EN - AFIP Resol 52/09 s/ medida cautelar autónoma’, causa 13.616, 08/06/10)”. Sala IV, causa 27.160/12, “Yusin SA c/ AFIP s/ medida cautelar (autónoma)”, del 13/11/2012.

24 La Sala IV de la CNACAF consideró que “[e]xistiendo el art. 12 de la Ley 19.549 la suspensión requerida en el trámite de un procedimiento o recurso administrativo debería llevar a una valoración judicial amplia y favorable al acogimiento, especialmente cuando ella no ha sido atendida en sede administrativa mediante una decisión expresa, pues el silencio viene a operar, en estas situaciones, como una suerte de presunción de ilegitimidad en contra de la administración (conf. esta Sala in re: ‘IBM Argentina S.A. inc. med. 2-III.10 c/ EN - AFIP Resol 52/09 s/ medida cautelar autónoma’, Causa N° 13.616, del 8/6/10)”, causa 24.933/2011, “CEABI -Distrito Sanitario II- c/ EN - AFIP DGI Resol 18/11- s/ medida cautelar (autónoma)”, del 09/02/2012.

encuentra habilitada hasta que se agote la vía administrativa con la resolución —expresa o tácita— del recurso o del reclamo intentado (“Telecom Personal SA c/ CNC y otro s/ medida cautelar (autónoma)”, CNACAF, Sala V, causa 48.821/2013, del 22/09/2016). Esta es la principal diferencia con cualquier otra medida cautelar anticipada que pudiera solicitarse en forma previa de una pretensión principal.

Sobre tales bases, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha resuelto que corresponde aplicar con mayor intensidad el criterio restrictivo que debe presidir, en general, el otorgamiento de las medidas cautelares que implican alterar el estado de hecho o de derecho existente al momento de su dictado si la cautela ha sido deducida en forma autónoma en el trámite de un recurso administrativo, pues, en ese caso, aquélla no accede a una pretensión de fondo cuya procedencia sustancial pueda ser esclarecida en un proceso de conocimiento (“Pesquera Leal S.A. c/ Estado Nacional - Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca s/ medida cautelar”, Fallos: 323:3075, del 19/10/2000). En esas condiciones, sostuvo el máximo tribunal, la concesión de la medida cautelar constituye una decisión de mérito sobre cuestiones que no hallarán, en principio, otro espacio para su debate.

Comparto el criterio que sostiene que este tipo de medidas encuentran sustento normativo en los artículos 5, 8 y 13 inciso 2) de la ley 26.854 (Vallefin, 2013, 150; Pozo Gowland y Zubiaurre, 2013).

En cuanto a la medida llamada “autosatisfactiva”, surgió como una creación pretoriana de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el *leading case* “Camacho Acosta, M c/ Grafi Graf SRL” (Fallos: 320:1634, del 07/08/1997)<sup>25</sup>, y la misma ha sido admitida por parte de la doctrina como un proceso urgente —no cautelar—, despachable *in extremis*, que carece de regulación específica y que implica un anticipo de jurisdicción al dispensar una satisfacción o efectividad inmediata y definitiva, que agota y consume la *litis*, cuando por la singularidad del objeto litigioso se impone un pronunciamiento inmediato, en razón de la inevitable frustración

---

25 En esa causa, en el marco de un proceso de daños provenientes de un accidente laboral, se ordenó que la demandada pague el importe de una prótesis para reemplazar el brazo perdido por el trabajador. En contra de considerar ese precedente como una medida autosatisfactiva, ver BARRAZA, Javier I., 2011, “Las medidas de urgencia o las llamadas medidas autosatisfactivas”, en CASSAGNE, Juan Carlos (Director), “Tratado general de derecho procesal administrativo”, segunda edición, Buenos Aires, La Ley, tomo II, pág. 471 y ss.



del derecho que habría de venir, si no se concede la tutela requerida (“Rivas Alberto Santiago –Inc Med c/ EN - M° Economía – Resol 125/08 y 141/08 a/amparo ley 16.986”, CNACAF, Sala III, causa 10.666/08, del 19/05/08). Se agotan con su despacho favorable y no pueden ser consideradas medidas cautelares, en tanto no son accesorias de proceso principal alguno.

Sammartino afirma —en postura que comparto— que aquella debe ser asumida como un proceso constitucional urgente subsidiario del amparo constitucionalizado en el art. 43 de la Constitución Nacional (917). En este tipo de tutela los efectos materiales de la decisión son definitivos, por ello no reviste los caracteres de instrumentalidad ni provisionalidad, ya que no es necesario iniciar una posterior acción. Por el contrario, la medida autosatisfactiva se caracteriza por agotar de modo definitivo el objeto de la pretensión. Constituye una tutela urgente, inmediata y sustantiva (Sammartino, 975). Sus efectos devienen irreversibles (“Molloza, Zulma y otros c/ EN – M Agroindustria de la Nación s/ amparo ley 16.986”, CNACAF, Sala IV, causa 47.177/2018, del 12/11/2018), puesto que el pronunciamiento versa sobre el mérito de lo pretendido por el accionante. Es por ello que en este tipo de medidas se exige una alta probabilidad para que sean atendibles las pretensiones del accionante, mientras que en las medidas cautelares se exige tan sólo la apariencia o verosimilitud (Barraza, 469). Esta tutela presupone la existencia de una situación impostergable, que presente tal gravedad que amenace, sobre bases ciertas, la subsistencia del derecho, cuya existencia, en efecto, no sea objeto de debate ni duda.

La pretensión autosatisfactiva no se encuentra vinculada a ningún procedimiento administrativo pendiente o a un proceso judicial iniciado o a iniciarse. Este tipo de medidas deben ser concedidas con carácter excepcional y en situaciones extremas de riesgo —e involucran, por regla, derechos fundamentales en casos de grupos vulnerables<sup>26</sup>—, en tanto implican el dictado de una decisión definitiva sin

26 En relación al derecho a la nacionalidad de un niño, ver el dictamen del 09/12/2015 de la Procuración General de la Nación en la causa “N.L. (en representación de N. K. M. E.) s/ medida autosatisfactiva”, FRO 2365/2014/1/RH1. En esas actuaciones, la Sala B de la Cámara Federal de Apelaciones de Rosario confirmó la sentencia de primera instancia que había desestimado la medida autosatisfactiva iniciada por un padre, en representación de su hijo M. E. N. K., a fin de obtener la nacionalización argentina por opción del niño al alegar que este último se encontraba indocumentado y en una situación de apátrida.

intervención de la contraria, en desmedro del derecho constitucional de defensa en juicio y del principio de igualdad de las partes (“Federación de Asociaciones de Empleadas c/ EN – ERAS y otro s/ medida cautelar”, CNACAF, Sala IV, causa 336/2018, del 14/08/2018). Por ello, las medidas autosatisfactivas fueron admitidas por nuestros magistrados en excepcionales situaciones, principalmente en cuestiones en las que se encontraría vulnerado el derecho a la salud<sup>27</sup>.

Ello se traduce en la prescindencia del derecho de los destinatarios de la medida peticionada a ser oídos, ofrecer y producir pruebas y obtener una decisión fundada tras la sustanciación, con la debida contradicción, por lo que hace necesaria una mayor prudencia en la apreciación de los recaudos que hacen a su admisión<sup>28</sup>, y sólo deben ser concedidas

El Procurador Fiscal ante la Corte Suprema, Víctor Abramovich, afirmó que el tribunal de grado “soslayó la relevancia del derecho en juego -el derecho a la nacionalidad de un niño-, que debe guiar a los magistrados no solo en el esclarecimiento de los puntos de derecho sustancial, sino también en relación con el alcance de la protección judicial”. A su vez, destacó que “la Cámara sujetó la procedencia de la medida cautelar a la comprobación de una condición no exigida por la ley, como es la acreditación de la apatridia”. Finalmente, opinó que “cabe dejar sin efecto la sentencia apelada en virtud de la doctrina de la arbitrariedad habida cuenta de que el a quo, al rechazar la medida cautelar autosatisfactiva, actuó con excesivo rigor formal, sin considerar la adecuada protección judicial del derecho del niño a la nacionalidad”.

27 CSJN, Fallos: 335:197, caso “F.A.L. s/medida autosatisfactiva”, del 13/03/2012; P. 24. XLVI. P. 37. XLVI Recursos de Hecho “Pardo, Héctor Paulino y otro c/ Di Césare, Luis Alberto y otro s/ art. 250 del C.P.C”, del 06/12/2011. En este caso la Corte Suprema declaró admisibles los recursos extraordinarios interpuestos por los representantes de una joven que quedó en estado vegetativo como consecuencia de un accidente de tránsito y dejó sin efecto la decisión de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil que había revocado la sentencia de primera instancia que, en el marco de una medida cautelar, admitió la entrega de una suma de dinero para la compra de elementos ortopédicos y para atender los gastos médicos requeridos. A su vez, ratificó la doctrina del precedente “Camacho Acosta” en cuanto a la mayor prudencia que los jueces deben tener en la apreciación de los recaudos que hacen a la procedencia de las medidas anticipatorias.

28 En un caso en el que la AFIP solicitó el dictado de una medida asegurativa contra las empresas de un conjunto económico con el objeto de que se evite su desmembramiento, hasta que una de sus integrantes cancele la deuda que mantenía con el Fisco Nacional -en concepto de Impuesto sobre la Transferencia de Combustibles-, la CNCAF ponderó que “...el pedido precautorio de la parte actora -cuya admisión fue dictada inaudita parte- es independiente de un juicio posterior, de modo tal que las firmas aquí apelantes no tuvieron posibilidad de ejercer su defensa la que, según principios asentados

en casos excepcionales (“De León Alejandra Beatriz y otros c/ EN-M Defensa – EMGA y otro s/ medida cautelar autónoma”, CNACAF, Sala II, causa 10.106/2015, del 16/07/2015).

## VI. CONCLUSIONES

A modo de síntesis, es posible sostener que el proceso contencioso administrativo, dada su autonomía necesitaba una regulación legal específica, de forma tal que la ley 26.854 llenó ese vacío normativo dando previsibilidad en materia cautelar a los litigantes, lo cual es fundamental para la tutela judicial efectiva. La norma dota de reglas claras y específicas a la materia cautelar, con el objetivo de dar certidumbre a los justiciables, regulando el proceso precautorio frente a las autoridades públicas, para así reemplazar la aplicación analógica de un código destinado a regir relaciones entre particulares.

De ese modo, la ley comentada otorga previsibilidad tanto a los particulares como al Estado, de manera tal que pueden diseñar sus estrategias para la defensa de sus derechos. Esto es fundamental para el ejercicio de tal derecho y para el cumplimiento de la garantía de tutela judicial efectiva: conocer con la mayor claridad posible cuáles son las normas de actuación en el proceso cautelar y que no se encuentren sometidas a la discrecionalidad pretoriana, lo que supone situaciones injustas mediante un tratamiento desigual en igualdad de condiciones.

Desde otro punto de vista, es posible señalar que la ley 26.854 logró trascender un primer desafío de orden político. Como mencioné al comienzo del presente trabajo, distintos casos con trascendencia pública llevaron al Poder Ejecutivo a plantear el debate parlamentario. En esa oportunidad, el proyecto enviado —y luego convertido en ley— recibió distintos cuestionamientos de estamentos académicos, políticos y de la sociedad civil. No obstante, desde que la norma fue sancionada se produjeron dos cambios democráticos de gobierno de distinta extracción política, pero el sistema cautelar en el que es parte el Estado Nacional no fue modificado por el Congreso. Observo

---

en la doctrina de la Corte Suprema, en su aspecto más primario, se traduce en el principio de contradicción o bilateralidad, motivo por el cual cabe concluir que la decisión así adoptada constituye un exceso jurisdiccional en menoscabo del derecho de defensa en juicio (Fallos 320:1789 y 330:5251)”, Sala V, causa 8.471/2016, “Inc. de medida cautelar ‘AFIP c/ OIL Combustibles SA y otros s/ medida cautelar (autónoma)”, del 24/08/2017.

que ello es un dato relevante, en especial si se considera que durante los años posteriores a la sanción del régimen cautelar estudiado se realizaron modificaciones legislativas sustanciales en el ámbito del derecho público.

Con este análisis se evidencia la valoración que el poder político tiene de las relaciones de derecho público en un momento histórico determinado, más allá de sus distintas expresiones ideológicas, que se traduce en la necesidad de regular las pretensiones cautelares en el proceso contencioso como escenario de discusión y cuestionamiento de los actos estatales y, consiguientemente, de las políticas públicas en ellos instrumentados.

## BIBLIOGRAFÍA GENERAL

- ALCALÁ ZAMORA Y CASTILLO, Niceto, “Estampas Procesales de la literatura española”, Ediciones Jurídicas Europa América, Buenos Aires, 1961.
- ALSINA, Hugo, “Tratado teórico práctico de derecho procesal civil y comercial”, segunda edición, Ediar, Buenos Aires, 1962.
- BACIGALUPO, Mariano, “La nueva tutela cautelar en el contencioso administrativo”, Marcial Pons, Madrid, 1999.
- BALBÍN, Carlos F., “Tratado de Derecho Administrativo”, La Ley, Buenos Aires, 2011.
- BARRAZA, Javier I., “Las medidas de urgencia o las llamadas medidas autosatisfactivas”, en CASSAGNE, Juan Carlos (director), “Tratado general de derecho procesal administrativo”, segunda edición, Buenos Aires, La Ley, 2011.
- CALAMANDREI, Piero, “Introducción al estudio sistemático de las providencias cautelares”, Ara Editores, Buenos Aires, 2016.
- CASSAGNE, Juan Carlos, “La Justicia Administrativa en Iberoamérica”, Revista de Derecho Administrativo, Lexis-Nexis, Buenos Aires, 2005.
- COMADIRA, Julio R., “Derecho Administrativo. Acto administrativo. Procedimiento Administrativo. Otros Estudios”, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1996.
- COMADIRA, Julio R., “Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, Anotada y Comentada”, La Ley, Buenos Aires, 2003.
- CUESTA, Rodrigo, “La nueva ley de medidas cautelares en los casos en los que el Estado Nacional es parte. Protección del interés público y derechos fundamentales”, Infojus, 2014.
- FIORINI, Bartolomé A., “La crisis del contencioso administrativo” en “Derecho Administrativo. Doctrinas esenciales 1936-2010”, La Ley, Buenos Aires, 2010.
- GALLEGOS FEDRIANI, Pablo, “Las medidas cautelares contra la Administración Pública”, Ábaco, Buenos Aires, 2006.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, “Hacia una nueva justicia administrativa”, segunda edición ampliada, Civitas, Madrid, 1992.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, “La Batalla por las medidas cautelares”, segunda edición ampliada, Civitas, Madrid, 1995.
- GARCÍA PULLÉS, Fernando R., “Medidas cautelares autónomas en el contencioso administrativo”, Hammurabi, Buenos Aires, 2006.
- GELLI, María Angélica, “Constitución de la Nación Argentina Comentada y Concordada”, quinta edición, La Ley, Buenos Aires, 2018.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, “El derecho a la tutela jurisdiccional”, tercera edición, Civitas, Madrid, 2001.
- GUGLIELMINO, Osvaldo, “El defecto de las medidas cautelares contra la Administración”, La Ley, mayo de 2014.

- GUGLIELMINO, Osvaldo, “La debilidad de la Administración”, en “Nuevo Estado, nuevo derecho. Aportes para repensar el derecho público argentino”, Infojus, Buenos Aires, 2015.
- HERNÁNDEZ CORCHETE, Juan Antonio, “Medidas cautelares en lo contencioso administrativo y Constitución Española”, en CASSAGNE, Juan Carlos (director), “Cuestiones del contencioso administrativo”, Lexis Nexis-Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2007.
- HUTCHINSON, Tomás, “La suspensión de los efectos del acto administrativo como medida cautelar propia del proceso administrativo. Su aplicación en el orden nacional”, El Derecho, 124-679.
- JIMÉNEZ PLAZA, Carmen, “El *fumus boni iuris*: Un análisis jurisprudencial”, Iustel, Madrid, 2005.
- LYNN, Virginia, “Medidas Cautelares contra el Estado”, Astrea, Buenos Aires, 2015.
- MAIRAL, Héctor A., “Control Judicial de la Administración Pública”, Depalma, Buenos Aires, 1984.
- MERTEHIKIAN, Eduardo, “Procedimiento administrativo y reclamos por responsabilidad del estado en el derecho federal argentino. Una mirada renovada bajo los alcances de la tutela administrativa efectiva”, Revista de la Administración Pública, 2012.
- OTEIZA, Eduardo, “El cercenamiento de la garantía a la protección cautelar en los procesos contra el Estado por la ley 26.854”, La Ley, 2013.
- PALACIO, Lino E., “Derecho Procesal Civil”, segunda edición actualizada por Camps, Carlos Enrique, Abeledo Perrot, 2011.
- PALACIO, Lino E., “Manual de Derecho Procesal Civil”, Buenos Aires, 1968.
- POZO GOWLAND, Héctor M. y ZUBIAURRE, Ramón, “La suspensión de los efectos del acto administrativo en la ley 26.85”, La Ley, 2013.
- POZO GOWLAND, Héctor M., “El derecho universal a la tutela judicial efectiva. La independencia de los jueces como presupuesto esencial”, Thomson Reuters, 2015.
- SAMMARTINO, Patricio M. E., “Amparo y Administración en el Estado Constitucional Social de Derecho”, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2012.
- VALLEFÍN, Carlos A., “Medidas cautelares frente al Estado”, Ad Hoc, Buenos Aires, 2013.
- VALLEFÍN, Carlos A., “Importancia y jerarquía constitucional de las medidas cautelares en los procesos contra la Administración Pública”, en “La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho”, tomo X, “Tutela judicial y derecho procesal”. Disponible en la web [www.biblio.juridicas.unam.mx](http://www.biblio.juridicas.unam.mx).