

## Índice

Presentación .....	IX
A modo de Prólogo .....	XIII
Principales abreviaturas utilizadas .....	XXVII

### Título I

#### **De las medidas cautelares en las causas en las que es parte o interviene el Estado Nacional**

<b>Art. 1° — Ámbito de Aplicación .....</b>	<b>1</b>
1. Ámbito de aplicación objetivo: actuaciones y omisiones ...	1
2. Ámbito de aplicación subjetivo.....	2
2.1. Estado Nacional.....	2
2.1.1. Introducción. Las funciones del Estado: adminis- trativa, legislativa y judicial. Criterios para deli- mitarlas .....	3
2.1.2. Poder Ejecutivo. Administración central.....	6
2.1.3. Entes descentralizados. Empresas y sociedades del Estado y sociedades anónimas con capital es- tatal mayoritario .....	8
2.1.4. Poder Legislativo .....	20
2.1.5. Poder Judicial .....	21
2.2. Las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios.....	27
2.3. Entes públicos no estatales .....	28

<b>Art. 2° — Medidas cautelares dictadas por Juez incompetente</b>	30
1. Medida cautelar dictada por juez incompetente: principio de ineficacia.....	31
2. Excepciones a la ineficacia de las medidas cautelares dictadas por juez incompetente .....	36
2.1. Sectores socialmente vulnerables .....	41
2.1.1. Introducción. La existencia y justificación de una tutela diferenciada .....	41
2.1.2. La identificación de los sectores socialmente vulnerables en la jurisprudencia .....	44
2.2. La vida digna conforme a la Convención Americana de Derechos Humanos.....	48
2.3. La salud.....	50
2.4. Derecho de naturaleza alimentaria .....	52
2.5. Derecho de naturaleza ambiental.....	55
<b>Art. 3° — Idoneidad del objeto de la pretensión cautelar</b> .....	55
1. Oportunidades o momentos procesales para plantear una medida cautelar: las medidas cautelares autónomas, anticipadas y accesorias .....	56
2. La idoneidad de la medida cautelar para asegurar el objeto del proceso .....	62
3. Los extremos que se deben exponer y fundar en el pedido de medida cautelar .....	66
4. Las facultades del juez para disponer una medida distinta de la solicitada o limitarla .....	67
5. Las medidas cautelares y su coincidencia con el objeto ....	73
6. La interferencia de la medida cautelar en otro proceso.....	81
<b>Art. 4° — Informe previo</b> .....	89
1. El informe previo .....	89
1.1. Constitucionalidad del informe previo. Apelación de la providencia que lo ordena.....	90
1.1.1. En primer lugar, se ha objetado la constitucionalidad misma del requerimiento del informe previo. ....	90
1.2. Plazo y contenido del informe previo.....	97
1.3. Naturaleza jurídica del informe previo. ¿La bilateralización del proceso cautelar? .....	102
1.4. Consecuencias de la bilateralización del proceso cautelar: traslado del informe, omisión del informe, planteo de incompetencia, recusación, costas. El caso de la autoridad pública actora.....	108

1.4.1. Traslado del informe previo .....	108
1.4.2. Consecuencias de la omisión del pedido de informe .....	109
1.4.3. Planteo de incompetencia.....	110
1.4.4. Recusación .....	111
1.4.5. Costas .....	111
1.4.6. El caso de la autoridad pública actora.....	115
1.4.6.1. Autoridad pública actora contra un particular .....	115
1.4.6.2. Autoridad pública actora contra otra autoridad pública .....	116
2. La “medida cautelar interina”. La extensión temporal de su eficacia.....	118
3. Excepciones a la obligatoriedad de requerir el informe previo .....	123
<b>Art. 5° — Vigencia temporal de las medidas cautelares frente al Estado</b> .....	126
1. La determinación de un plazo de vigencia para la medida cautelar. Antecedentes. Crítica .....	127
2. Vigencia temporal de las medidas cautelares y abuso de la tutela cautelar .....	132
3. Regulación legal del plazo de vigencia .....	134
3.1. Principio general.....	134
3.2. Inicio del cómputo del plazo y finalización.....	136
3.3. Excepciones .....	138
3.4. Prórroga .....	138
3.5. Traslado de la solicitud de prórroga .....	141
3.6. Medida cautelar autónoma y plazo de vigencia.....	143
3.7. Aplicación del plazo a medidas cautelares dictadas con anterioridad a la entrada en vigencia de la LMC .....	143
<b>Art. 6° — Carácter provisional</b> .....	144
1. Plazo de vigencia. Remisión .....	144
2. Carácter provisional de las medidas cautelares y cosa juzgada .....	145
3. Vigencia de la medida cautelar y sentencia definitiva adversa en primera instancia .....	146
<b>Art. 7° — Modificación</b> .....	149
1. Introducción. La mutabilidad como carácter de las medidas cautelares. Su regulación en el CPCCN.....	149

2. Modificación y sustitución de la cautelar a pedido de quien la solicitó y la obtuvo .....	151
3. Modificación y sustitución de las medidas cautelares a pedido de aquel contra el que se hubieren ordenado .....	152
3.1. La modificación de la medida cautelar a pedido de aquel contra el que se hubiere ordenado .....	152
3.1.1. Introducción .....	152
3.1.2. Requisitos .....	153
3.1.3. Modificación de la medida cautelar y preclusión .....	154
3.1.4. Conclusión .....	155
3.2. Sustitución de las medidas cautelares a pedido de aquel contra el que se hubieren ordenado .....	155
3.2.1. Introducción .....	155
3.2.2. Requisitos .....	156
3.2.3. Supuestos en que la sustitución es improcedente .....	157
3.2.4. Sustitución de la medida cautelar y preclusión .....	158
3.2.5. Conclusión .....	160
4. Modificación y sustitución de oficio .....	160
5. Aspectos procesales .....	162
5.1. Necesidad de sustanciación .....	162
5.2. Prueba .....	162
5.3. Costas .....	163
<b>Art. 8° — Caducidad de las medidas cautelares .....</b>	164
1. Caducidad de las medidas cautelares .....	165
1.1. Caducidad de la medida cautelar anticipada .....	165
1.2. Caducidad de la medida cautelar autónoma. El supuesto del recurso o reclamo administrativo optativo y procedente .....	166
2. Responsabilidad por las costas y los daños derivados de la cautelar declarada caduca .....	170
<b>Art. 9° — Afectación de los recursos y bienes del Estado .....</b>	171
1. La imposibilidad de afectar recursos y bienes del Estado .....	171
2. La imposibilidad de imponer a los funcionarios cargas personales pecuniarias .....	176
<b>Art. 10. — Contracautela .....</b>	185
<b>Art. 11. — Exención de la contracautela .....</b>	185

<b>Art. 12. — Mejora de la contracautela .....</b>	185
1. La contracautela: concepto y naturaleza .....	185
2. Las contracautelas previstas en la LMC. La exclusión, como regla, de la caución juratoria. Momento para prestar la caución juratoria .....	186
3. Exención de contracautela .....	192
4. Mejora de contracautela .....	195
<b>Art. 13. — Suspensión de los efectos de un acto estatal .....</b>	196
1. Introducción: el acto estatal objeto de la medida cautelar suspensiva de efectos .....	197
2. La suspensión judicial de los efectos del acto estatal como derivación del derecho a la tutela judicial efectiva .....	206
3. Naturaleza jurídica de la medida cautelar que suspende el acto estatal: ¿innovativa, de no innovar o <i>sui generis</i> ? Consecuencias .....	210
4. Oportunidades para solicitar la suspensión del acto administrativo: medida cautelar autónoma, anticipada y accesoria. Sistematización, síntesis y remisión .....	217
4.1. Introducción. Remisión .....	217
4.2. La suspensión judicial de los efectos del acto administrativo como medida cautelar autónoma. Síntesis .....	218
4.3. La suspensión judicial de los efectos del acto administrativo como medida cautelar anticipada. Síntesis .....	222
4.4. La suspensión judicial de los efectos del acto administrativo como medida cautelar accesoria .....	225
5. Los requisitos para obtener la suspensión judicial del acto estatal .....	227
5.1. La cuestión antes de la Ley de Medidas Cautelares en las que el Estado es parte .....	227
5.1.1. La opinión de la doctrina .....	227
5.1.2. La jurisprudencia .....	229
5.2. La cuestión en la nueva Ley de Medidas Cautelares .....	232
5.2.1. Introducción .....	232
5.2.2. Ponderación de los requisitos y la verosimilitud del derecho como elemento definidor de la tutela cautelar contencioso administrativa .....	233
5.2.3. Perjuicios graves de imposible reparación ulterior .....	238

5.2.3.1. Introducción. Los perjuicios graves de imposible reparación ulterior y la necesidad de una interpretación equilibrada	238
5.2.3.2. Pautas jurisprudenciales vinculadas con la calificación de los perjuicios y la configuración del peligro en la demora	242
5.2.3.3. La pauta jurisprudencial que efectúa un balance entre los perjuicios al particular y al interés público o al Estado para evaluar la concesión de la medida cautelar.	249
5.2.3.4. Casuística jurisprudencial	254
5.2.3.4.1. Casos en los que se consideró configurado el peligro en la demora	254
5.2.3.4.2. Casos en los que no se consideró configurado el peligro en la demora	265
5.2.4. Verosimilitud del derecho	278
5.2.4.1. Noción. La distinción en la ley entre la verosimilitud del derecho en sentido propio y la verosimilitud de la ilegitimidad	278
5.2.4.2. Pautas jurisprudenciales vinculadas con la configuración de la verosimilitud en el derecho	281
5.2.4.3. Casuística jurisprudencial	288
5.2.4.3.1. Casos en los que se consideró configurada la verosimilitud del derecho	288
5.2.4.3.2. Casos en los que no se consideró configurada la verosimilitud del derecho	298
5.2.5. No afectación del interés público	305
5.2.5.1. Casos en los que se entendió que no se afectaba el interés público	309
5.2.5.2. Casos en los que se entendió que se afectaba el interés público	314
5.2.6. Que la suspensión no produzca efectos jurídicos o materiales irreversibles. La medida autosatisfactiva	316

5.2.7. Presunción de legitimidad y suspensión de efectos del acto administrativo	325
6. El pedido previo de suspensión en sede administrativa en la medida cautelar autónoma. El caso de los reglamentos de necesidad y urgencia y de los delegados	331
7. Recursos contra la medida cautelar que suspende un acto estatal	339
7.1. Principio general. Trámite. Efectos	339
7.1.1. Revocatoria y apelación	339
7.1.2. Sustanciación	340
7.1.3. Recurso contra sentencia de Cámara que otorga la cautelar denegada primera instancia	344
7.1.4. Interposición y concesión de los recursos: efectos	345
7.1.5. Recurso extraordinario	347
7.1.6. Recurso extraordinario por salto de instancia (per saltum)	352
7.2. El efecto suspensivo del recurso contra la providencia cautelar que, total o parcialmente, suspende los efectos de una disposición legal o un reglamento del mismo rango jerárquico	356
8. El pedido de levantamiento de la suspensión del acto estatal por la entidad pública demandada	360
<b>Art. 14. — Medida positiva</b>	361
1. Introducción. Las medidas cautelares innovativas. Medida cautelar innovativa y medida cautelar positiva	362
2. La medida cautelar positiva	362
2.1. Introducción. Del principio de legalidad al principio de juridicidad encargo	362
2.2. Objeto de la medida cautelar positiva	368
2.3. Requisitos para la procedencia de la medida cautelar positiva	369
2.3.1. Requisito específico: incumplimiento de un deber jurídico a cargo de la demandada	369
2.3.2. Requisitos comunes a las demás medidas cautelares	373
3. Otras medidas cautelares innovativas	377
4. La interpretación rigurosa de los requisitos y la procedencia restrictiva de las medidas cautelares innovativas (incluyendo la positiva) en la jurisprudencia	377

<b>Art. 15. — Medida de no innovar</b> .....	385
1. Objeto de la medida cautelar de no innovar.....	385
2. Requisitos. Remisión.....	387
3. Otras medidas cautelares de no innovar.....	387
4. Medidas cautelares de no innovar en materia tributaria.....	388
<b>Art. 16. — Medidas cautelares solicitadas por el Estado</b> .....	392
1. Introducción.....	393
2. El objeto de tutela.....	393
3. Requisitos.....	394
3.1. Peligro en la demora.....	395
3.2. Verosimilitud del derecho.....	395
3.3. Idoneidad y necesidad en relación con el objeto de la pretensión principal.....	398
3.4. La consideración del interés público en las medidas cautelares que solicita el Estado.....	399
4. Proceso de lesividad y medida cautelar suspensiva de los efectos del acto administrativo. El caso de los contratos de participación público privada. Crítica.....	401
5. ¿Medida cautelar autónoma planteada por el Estado?.....	410
6. El caso de las medidas cautelares solicitadas por la AFIP. Breve referencia.....	410
<b>Art. 17. — Tutela urgente del interés público comprometido por la interrupción de los servicios públicos</b> .....	415
1. Introducción. Objeto de protección de la tutela cautelar: servicios públicos, actividades de interés público y bienes afectados a ellos.....	415
1.1. Continuidad y regularidad de un servicio público.....	416
1.1.1. Aproximación al concepto de servicio público en el marco de la LMC.....	416
1.1.2. Los caracteres o datos esenciales del servicio público. Breve referencia.....	417
1.1.3. La continuidad y regularidad (u obligatoriedad y prestación garantizada) como objeto de la tutela cautelar.....	418
1.2. Ejecución de actividades de interés público.....	420
1.3. Integridad o destino de los bienes afectados a servicios públicos o actividades de interés público.....	423
2. Supuestos de procedencia y requisitos.....	424
3. Legitimación activa.....	425

4. Oportunidad para plantear la medida cautelar.....	427
5. Tipo de medida cautelar procedente.....	428
6. Casos excluidos.....	428
<b>Art. 18. — Aplicación de las normas del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación</b> .....	428
1. Derecho administrativo y derecho civil y comercial.....	429
2. Aplicación del Código Procesal Civil y Comercial.....	430
<b>Art. 19. — Procesos excluidos.</b> .....	431
1. La LMC y el amparo.....	431
2. Amparo y medidas cautelares: sobre el criterio restrictivo para otorgarlas fundado en el carácter expedito y rápido de la acción.....	432
3. Los requisitos para obtener una medida cautelar en el marco de un proceso de amparo.....	435
4. Las medidas cautelares y las acciones declarativas.....	437
5. La LMC y la competencia originaria de la Corte Suprema.....	438

## Título II

## Normas Complementarias

<b>Art. 20. — Inhibitoria</b> .....	441
1. Introducción. Las cuestiones de competencia en el CPCCN.....	441
1.1. Introducción.....	441
1.2. Declinatoria en el CPCCN.....	442
1.3. Inhibitoria en el CPCCN.....	443
1.4. Aspectos comunes a la inhibitoria y declinatoria.....	445
1.5. Intervención de la Corte Suprema para evitar una privación de justicia.....	446
2. La inhibitoria en la LMC. La modificación en relación con el CPCCN.....	446
3. Conflictos de competencia en la LMC. Autoridad competente para resolver. Modificación del criterio general.....	447
4. Síntesis. Las modificaciones de la LMC al régimen general de cuestiones de competencia. Su aplicación más allá de régimen cautelar para resolver conflictos de competencia.....	450
<b>Art. 21. — Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional</b> .....	451

**Jurisprudencia citada**

Fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación .....	453
Corte Interamericana de Derechos Humanos.....	471
Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Admi- nistrativo Federal.....	471
Tribunal en pleno.....	471
Sala I.....	472
Sala II .....	474
Sala III.....	479
Sala IV.....	483
Sala V .....	488
Fallos de otras Cámaras Federales .....	492
Juzgados Federales de Primera Instancia.....	493
Superiores Tribunales de provincia.....	494
Fallos de Cámaras Nacionales .....	494
Fallos de otras Cámaras .....	495
Bibliografía .....	497