

Medidas cautelares contra el Estado Nacional: tutela judicial efectiva, interés público y los límites de la jurisdicción anticipatoria

Dos juicios para una decisión: procedencia de la tutela y proporcionalidad del remedio

Sumario: I. El problema: una jurisdicción que puede llegar tarde y una que puede llegar demasiado lejos. — II. Fundamento constitucional: tutela judicial efectiva y división funcional del poder. — III. Tutela administrativa efectiva y tutela judicial efectiva: categorías relacionadas, no idénticas. — IV. Por qué el Estado litiga distinto: presunción de legitimidad, fuerza ejecutoria e igualdad de armas. — V. La arquitectura de la Ley 26.854. — VI. El amparo y el art. 19: un régimen cautelar diferenciado. — VII. Verosimilitud, verosimilitud de la ilegitimidad y peligro en la demora. — VIII. El art. 3º, inc. 4, y la tutela anticipatoria. — IX. El art. 9º entre el texto y la interpretación conforme. — X. El interés público como concepto jurídico, no como veto. — XI. Provisionalidad, duración e irreversibilidad. — XII. Tipología de medidas e intensidad real de la interferencia. — XIII. Un régimen procesal diferenciado. — XIV. La línea jurisprudencial de la Corte. — XV. «Pilarbus»: una ratio plural. — XVI. La constitucionalidad de la Ley 26.854. — XVII. Los dos juicios y el principio de menor interferencia cautelar suficiente. — XVIII. Una escala de interferencia y una matriz de doble eje. — XIX. Necesidad, interferencia y suficiencia. — XX. Una metodología judicial. — XXI. Conclusiones.

I. El problema: una jurisdicción que puede llegar tarde y una que puede llegar demasiado lejos

Una petición cautelar contra el Estado enfrenta al juez con dos riesgos simétricos y de signo opuesto. Si se abstiene de intervenir, la sentencia que en su momento reconozca el derecho puede llegar cuando el daño ya se consumó y la protección haya perdido sentido: la jurisdicción, entonces, es tardía y por ello inútil. Pero si interviene pronto y con intensidad excesiva, puede terminar ejerciendo de manera anticipada y provisional una función que la Constitución y la ley atribuyeron a la Administración; y entonces la jurisdicción no es tardía sino excesiva, porque bajo forma cautelar decide lo que no le corresponde decidir. El desafío no consiste en elegir uno de esos males, sino en construir un método que permita evitar los dos a la vez.¹

La pregunta que organiza este trabajo puede formularse así: cómo debe estructurarse el control judicial de las medidas cautelares contra el Estado Nacional para asegurar una tutela verdaderamente efectiva sin convertir la jurisdicción cautelar en un mecanismo de sustitución anticipada de las competencias administrativas. La respuesta que se defenderá exige descomponer una decisión que la práctica suele tratar como única en dos juicios distintos y sucesivos: uno sobre si debe haber protección cautelar y otro sobre qué protección cautelar debe haber. La procedencia de la tutela y el diseño del remedio responden a preguntas diferentes, admiten grados diferentes y se someten a cargas argumentativas diferentes. Confundirlos es la fuente de los dos errores: negar tutela donde corresponde por temor a la interferencia, o conceder la medida solicitada por el solo hecho de que exista fundamento para conceder alguna medida.

¹Ley 26.854, sancionada el 24 de abril de 2013, promulgada el 29 de abril y publicada en el Boletín Oficial el 30 de abril de 2013. Se cita conforme al texto oficial (InfoLEG, id. 212680).

Conviene precisar de entrada el estatuto de cada afirmación que sigue, porque en esta materia se confunden con facilidad cuatro planos: lo que la ley dice, lo que la Corte ha resuelto, lo que la doctrina interpreta y lo que aquí se propone. A lo largo del texto se procurará mantener esa distinción explícita. La contribución que se ofrece —la separación de los dos juicios y un principio de menor interferencia cautelar suficiente— es una propuesta dogmática; su valor no depende de un eslogan, sino de que pueda anclarse en el derecho positivo y resistir la crítica. Por eso, y como se verá, se abandona la fórmula de las «dos proporcionalidades» con que podría rotularse la tesis: sólo el segundo juicio admite con rigor ser reconstruido como un juicio de proporcionalidad; el primero es una evaluación conjunta de recaudos concurrentes que la ley no organiza como ponderación.

II. Fundamento constitucional: tutela judicial efectiva y división funcional del poder

Es común afirmar que la tutela cautelar «es un derecho constitucional». La afirmación es correcta pero, dicha así, puede inducir a error, porque sugiere un derecho a obtener la medida solicitada cuando en rigor lo que la Constitución garantiza es algo más preciso: el derecho a que el proceso no se frustre por su propia duración. El art. 18 asegura la defensa en juicio; el art. 43 consagra el amparo como vía expedita y rápida frente a lesiones actuales o inminentes; y el art. 75, inc. 22, incorpora con jerarquía constitucional los arts. 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que garantizan el acceso a un recurso judicial efectivo y a una decisión en plazo razonable. De la conjunción de esas cláusulas se desprende un derecho a la jurisdicción que sería puramente nominal si admitiera que, entre la demanda y la sentencia, el objeto del litigio pudiera desaparecer sin remedio.²

Lo que la tutela cautelar protege, entonces, no es una pretensión sustantiva ya reconocida, sino la utilidad de la futura sentencia. Ese es su título constitucional y también su límite. Porque el mismo bloque que funda el derecho a una jurisdicción útil contiene las cláusulas que estructuran la división de poderes, y conviene enunciarlas con exactitud para no forzar su alcance. El art. 99, inc. 1, hace del presidente el jefe del gobierno y el responsable político de la administración general del país; el art. 100, inc. 1, pone el ejercicio de esa administración general en cabeza del jefe de gabinete de ministros; el art. 116 circunscribe la competencia del Poder Judicial a las causas; y el art. 109 prohíbe al presidente ejercer funciones judiciales, arrogarse causas pendientes o restablecer las fenecidas. Es preciso ser cuidadoso con esta última norma: el art. 109 se dirige, por su letra, al Ejecutivo, y no contiene una prohibición «recíproca» literal dirigida a los jueces. Puede invocarse como un elemento de la interpretación sistemática de la división

²Constitución Nacional, arts. 18, 43 y 75, inc. 22, en cuanto incorpora con jerarquía constitucional los arts. 8.1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La Corte Interamericana ha subrayado que el recurso debe ser idóneo y efectivo, no ilusorio; efectividad no equivale, sin embargo, a maximización del remedio.

funcional del poder, pero la regla de no sustitución judicial no reposa en su texto, sino en la conjunción de los arts. 1, 18, 99, 100, 109 y 116 y en la doctrina de la Corte sobre los límites de la jurisdicción.³

Esa doctrina puede resumirse en una fórmula que el Tribunal ha reiterado durante décadas: la misión más delicada de la justicia consiste en mantenerse dentro del ámbito de su jurisdicción sin menoscabar las funciones que incumben a los otros poderes, porque un avance del Poder Judicial en desmedro de las facultades de los demás comprometería la armonía constitucional. No es un principio abstracto: es exactamente el estándar que la Procuración invocó, y la Corte hizo suyo por remisión, al revocar la cautelar de «Pilarbus». La tutela cautelar vive, así, en la tensión entre dos exigencias constitucionales de igual rango —una jurisdicción que no llegue tarde y una que no administre en lugar de quien debe administrar—, y no en la primacía incondicionada de una sobre otra.⁴

La jurisprudencia interamericana refuerza la primera exigencia sin cancelar la segunda. El derecho a la protección judicial efectiva reclama recursos idóneos y no ilusorios; pero «idóneo» no significa «máximo». Un recurso puede ser plenamente efectivo aun cuando el remedio provisional que dispensa sea menor que el solicitado, siempre que baste para conservar el objeto del proceso. El núcleo conceptual que atraviesa este trabajo es el siguiente: la jurisdicción no es efectiva si llega demasiado tarde, pero tampoco es correcta si, bajo apariencia cautelar, ejerce competencias que la Constitución confió a otro poder.

III. Tutela administrativa efectiva y tutela judicial efectiva: categorías relacionadas, no idénticas

La reforma de la Ley 19.549 por la Ley 27.742 incorporó, entre los principios del procedimiento, la «tutela administrativa efectiva». Conviene resistir la tentación de leer esa incorporación como un refuerzo directo de la tutela judicial cautelar, porque se trata de categorías relacionadas pero distintas. La tutela administrativa efectiva mira hacia adentro del procedimiento: obliga a la Administración a permitir el acceso, la participación y la defensa del interesado en sede administrativa, y a resolver de modo tempestivo y motivado. La tutela judicial efectiva mira hacia el proceso: garantiza el acceso a un juez, a un recurso idóneo y a una decisión útil en plazo razonable. Ambas se

³Constitución Nacional, art. 99, inc. 1 (el presidente es «jefe supremo de la Nación, jefe del gobierno y responsable político de la administración general del país»); art. 100, inc. 1 (corresponde al jefe de gabinete de ministros «ejercer la administración general del país»); art. 109 (el presidente no puede «ejercer funciones judiciales, arrogarse el conocimiento de causas pendientes o restablecer las fenecidas»); art. 116 (jurisdicción del Poder Judicial sobre las causas). El art. 109 se dirige, por su letra, al Ejecutivo; su empleo como argumento de división funcional respecto del Poder Judicial es sistemático, no literal.

⁴Es doctrina reiterada de la Corte que «la misión más delicada de la justicia es la de saber mantenerse dentro del ámbito de su jurisdicción, sin menoscabar las funciones que incumben a los otros poderes» (Fallos: 316:2940; 338:488; 341:1511), y que «un avance de este poder en desmedro de las facultades de los demás revestiría la mayor gravedad para la armonía constitucional y el orden público» (Fallos: 311:2580; 321:1252; y «Thomas», Fallos: 333:1023). Estos son, precisamente, los precedentes a los que remite el dictamen adoptado por la mayoría en «Pilarbus».

comunican —una Administración que respeta la tutela administrativa efectiva reduce la necesidad de acudir a la jurisdicción—, pero no son intercambiables, y el fundamento constitucional de la tutela cautelar debe seguir apoyándose donde siempre estuvo: en los arts. 18 y 43 de la Constitución y en los arts. 8 y 25 de la Convención Americana, no en un principio de derecho administrativo de rango legal.⁵

La reforma sí es relevante en otro sentido, más preciso. Al enunciar como principios expresos la juridicidad, la razonabilidad, la proporcionalidad, la buena fe y la confianza legítima, la Ley 27.742 provee criterios normativos con los que medir el ejercicio de las prerrogativas estatales. Que la actividad administrativa esté sometida a proporcionalidad y razonabilidad no altera el régimen cautelar, pero refuerza la idea de que la presunción de legitimidad no es una afirmación sobre la verdad del acto, sino un punto de partida que admite ser conmovido. Es un dato del sistema, no un argumento para la cautelar; conviene emplearlo con esa medida.⁶

IV. Por qué el Estado litiga distinto: presunción de legitimidad, fuerza ejecutoria e igualdad de armas

El régimen diferenciado de la Ley 26.854 suele leerse como un catálogo de privilegios procesales del Estado, y desde esa lectura se objeta que rompe la igualdad de armas. La objeción merece su mejor versión. Cuando el Estado litiga, no comparece como un particular que defiende un interés propio, sino como gestor de intereses colectivos, de recursos públicos y de políticas de alcance general; y la actividad administrativa está amparada por prerrogativas sustantivas que se proyectan sobre el proceso. Suspender un acto estatal no equivale a suspender un contrato entre privados: se detiene una decisión que se presume conforme a derecho y que, con frecuencia, incide sobre terceros que no están en el pleito.

Conviene, sin embargo, no confundir dos atributos que la práctica amalgama. La presunción de legitimidad es una regla sobre la validez: el acto se reputa dictado conforme a derecho mientras no se demuestre lo contrario, lo que gravita sobre la carga de impugnación y sobre la intensidad de la apariencia de derecho que el peticionario debe acreditar. La fuerza ejecutoria es una regla sobre la eficacia: habilita a la Administración a ejecutar el acto sin necesidad de una previa declaración judicial. La suspensión cautelar opera, en rigor, sobre la fuerza ejecutoria —detiene la ejecución—, no sobre la presunción de legitimidad, que sólo la sentencia de fondo puede desvirtuar. Distinguir las evita el

⁵Ley 19.549, reformada por la Ley 27.742 («Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos»), B.O. 8 de julio de 2024. El nuevo art. 12 mantiene la presunción de legitimidad y la fuerza ejecutoria del acto; la reforma incorporó, además, como principios expresos la juridicidad, la razonabilidad, la proporcionalidad, la buena fe, la confianza legítima y la tutela administrativa efectiva.

⁶CASSAGNE, Juan Carlos y PERRINO, Pablo E., «El acto administrativo en la Ley de Bases», La Ley, 17 de septiembre de 2024; VILLATA, Ricardo, «Modificaciones de la Ley Bases a la normativa nacional de procedimientos administrativos», ADLA 2024-8.

error de tratar la presunción como si fuera una inmunidad de ejecución, o la ejecutoriedad como si prejuzgara la validez.⁷

La respuesta constitucionalmente equilibrada a la objeción de igualdad no consiste ni en negar la especificidad del Estado ni en convertirla en escudo. La desigualdad de posiciones sustantivas admite un trato procesal diferenciado siempre que ese trato sea razonable y proporcionado a la diferencia que lo justifica. Un régimen que exige mayor fundamentación cuando la medida interfiere más intensamente con funciones públicas no viola la igualdad: la realiza, porque trata desigual lo que es desigual. Lo que sí la vulneraría es un régimen que, con pretexto del interés público, tornara prácticamente inaccesible la tutela urgente aun frente a derechos fundamentales. Por eso la constitucionalidad del sistema no se resuelve en abstracto sino regla por regla, y depende de que cada una admita una interpretación conforme —cuestión sobre la que se vuelve en el apartado XVI.

V. La arquitectura de la Ley 26.854

La Ley 26.854 no debe leerse como una suma de requisitos yuxtapuestos, sino como un sistema con una lógica interna: identifica el objeto de la pretensión cautelar (art. 3°), obliga a oír al Estado sobre el interés público antes de resolver (art. 4°), limita la vigencia temporal de la medida (art. 5°), gradúa los recaudos según el tipo de medida —suspensión (art. 13), medida positiva (art. 14), no innovar (art. 15)—, y cierra con reglas sobre bienes públicos (art. 9°) y contracautela (arts. 10 a 12). El error metodológico más frecuente es comentar cada artículo en aislamiento; la clave está en las relaciones entre ellos.

a) La idoneidad y el poder de moderar (art. 3°)

El art. 3° contiene, en su inciso 3, la disposición más importante y menos aprovechada de la ley: el juez, «para evitar perjuicios o gravámenes innecesarios al interés público», puede disponer una medida distinta de la solicitada o limitarla, atendiendo a la naturaleza del derecho a proteger y al perjuicio a evitar. No es una facultad menor ni un detalle de trámite: es la base normativa de un principio de mínima interferencia. La ley no ordena conceder o denegar lo pedido; autoriza expresamente a conceder menos de lo pedido cuando ello baste. Se vuelve sobre esta norma en el apartado XVII, porque en ella —junto con el art. 7°, inc. 2— reposa buena parte de la tesis.

b) El informe previo y la medida interina (art. 4°)

⁷Sobre la presunción de legitimidad y su distinción de la fuerza ejecutoria, COMADIRA, Julio R., *Derecho Administrativo. Acto administrativo. Procedimiento administrativo*, 2ª ed., LexisNexis, Buenos Aires; BALBÍN, Carlos F., *Tratado de Derecho Administrativo*, 2ª ed., La Ley; GORDILLO, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas*, F.D.A. La presunción alcanza la validez del acto en tanto no se demuestre lo contrario; la fuerza ejecutoria habilita su ejecución sin intervención judicial previa. Son atributos conceptualmente distintos, aun cuando la práctica los superponga.

El art. 4° impone al juez requerir a la autoridad demandada, antes de resolver, un informe que «dé cuenta del interés público comprometido». Es un dispositivo institucional, no un mero traslado: su función es incorporar al expediente la perspectiva del interés general antes de que el juez decida. Ahora bien, del texto legal no se sigue, sin más, un catálogo de exigencias formales para ese informe. Puede proponerse —y aquí se propone, como lectura del deber de informar orientada por su finalidad— que el Estado precise cuál es concretamente el interés comprometido, en qué norma o política se expresa, qué afectación produciría la cautelar, con qué intensidad y sobre quiénes recaería. Pero conviene enunciarlo como propuesta interpretativa, no como contenido literal del art. 4°, que se limita a requerir que el informe «dé cuenta» del interés público. La medida interina del inciso 2 —admisible ante circunstancias graves y objetivamente impostergables, y de eficacia agotada con el informe o el vencimiento del plazo— es el instrumento que concilia urgencia y contradicción; las medidas dirigidas a los supuestos del art. 2°, inc. 2, pueden además decidirse sin informe previo (art. 4°, inc. 3).⁸

c) La vigencia temporal y las prórrogas (art. 5°)

El art. 5° obliga a fijar, bajo pena de nulidad, un límite razonable de vigencia no mayor a seis meses —tres en el amparo y el proceso sumarísimo—, y exceptúa de ese deber a las medidas que tutelan los supuestos del art. 2°, inc. 2. Aquí es necesario corregir una lectura difundida: la ley no dispone que la medida sea «prorrogable por una sola vez». Lo que establece es que, vencido el término, a petición de parte y previa valoración del interés público, el tribunal podrá prorrogarla, fundadamente, por un plazo no mayor de seis meses, siempre que resulte procesalmente indispensable, atendiendo especialmente a la conducta procesal del beneficiario. El texto fija, por tanto, un tope a la duración de cada prórroga, pero no un número máximo de prórrogas. La práctica del fuero contencioso administrativo federal lo confirma: se han concedido prórrogas sucesivas cuando el impulso del proceso principal y la subsistencia de las circunstancias lo justificaban. Cuestión distinta, y central, es que la reiteración de prórrogas no convierta en definitiva, por su sola duración, una tutela concebida como provisional —problema que se retoma en el apartado XI a propósito de «Grupo Clarín».⁹

VI. El amparo y el art. 19: un régimen cautelar diferenciado

⁸Ley 26.854, art. 4°: el juez, previo a resolver, requiere a la autoridad pública un informe que «dé cuenta del interés público comprometido»; el término es de cinco días, y de tres en el sumarísimo y el amparo (art. 4°, inc. 2). Su inciso 3 exceptúa del informe previo a las medidas dirigidas a la tutela de los supuestos del art. 2°, inc. 2.

⁹Ley 26.854, art. 5°. Vencido el término, «a petición de parte, y previa valoración adecuada del interés público comprometido en el proceso, el tribunal podrá, fundadamente, prorrogar la medida por un plazo determinado no mayor de seis (6) meses, siempre que ello resultare procesalmente indispensable». La norma no limita el número de prórrogas; sí manda considerar «la actitud dilatoria o de impulso procesal demostrada por la parte favorecida». La práctica registra prórrogas sucesivas: v. gr., el incidente en autos «Tabacalera Sarandí S.A. c/ EN – AFIP – DGI», donde se dispuso una segunda prórroga fundada en el impulso procesal del principal.

Aquí se aloja uno de los errores más extendidos: sostener que «todas las cautelares contra el Estado se rigen por la Ley 26.854». No es así. El art. 19 excluye de la ley a los procesos regidos por la Ley 16.986, salvo respecto de lo establecido en sus arts. 4° inc. 2, 5°, 7° y 20. En un amparo, por lo tanto, no se aplican ni el art. 9° (bienes y recursos del Estado), ni los requisitos reforzados de los arts. 13, 14 y 15 —incluida la exigencia de verosimilitud de la ilegitimidad—, ni el régimen de contracautela real de los arts. 10 a 12, ni —dato decisivo— la prohibición del art. 3°, inc. 4. Lo que sí rige es el término abreviado de tres días para el informe (art. 4°, inc. 2), el límite temporal reducido a tres meses (art. 5°), la posibilidad de modificación y sustitución (art. 7°) y la inhibitoria (art. 20).¹⁰

De aquí se sigue una consecuencia que la práctica suele pasar por alto. Como el art. 18 de la Ley 26.854 —que remite al Código Procesal— está a su vez excluido por el art. 19, la aplicación supletoria de las normas procesales en el amparo no proviene de la Ley 26.854, sino del art. 17 de la Ley 16.986, que declara supletorias «las disposiciones procesales en vigor». La coincidencia entre cautelar y fondo, en el amparo, no se rige por el art. 3°, inc. 4 —inaplicable—, sino por los principios generales de la tutela cautelar y anticipada, la provisionalidad y la prohibición de prejuzgamiento. Existen, pues, dos problemas distintos: en el proceso ordinario, el art. 3°, inc. 4, existe y debe interpretarse; en el amparo, no integra el régimen aplicable, y la eventual coincidencia se analiza con otras herramientas.¹¹

Debe evitarse, además, una expresión equívoca. No es correcto decir que el amparo supone una «laxitud» que no cabe extender al proceso ordinario. El amparo no es un régimen laxo: exige lesión actual o inminente, arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, y una cognición compatible con su estructura expedita. Lo que existe es un régimen cautelar diferenciado, con estándares derivados de esa estructura, no una rebaja general del rigor. El error opuesto —trasladar al amparo las cargas agravadas de los arts. 13 a 15— es tan grave como el de importar al proceso ordinario supuestas ligerezas que el amparo tampoco autoriza.

VII. Verosimilitud, verosimilitud de la ilegitimidad y peligro en la demora

La verosimilitud del derecho no significa lo mismo según qué se impugne. No es igual cuestionar una conducta material de la Administración que una ley formal del Congreso. Cuando se impugna una ley o un reglamento, a la apariencia de buen derecho se opone la presunción de constitucionalidad de la norma y, tratándose de actos, la presunción de

¹⁰Ley 26.854, art. 19: la ley no se aplica a los procesos regidos por la Ley 16.986, «salvo respecto de lo establecido en los artículos 4° inciso 2, 5°, 7° y 20 de la presente».

¹¹Ley 16.986, art. 17: «Son supletorias de las normas precedentes las disposiciones procesales en vigor». De allí —y no del art. 18 de la Ley 26.854, expresamente excluido por su art. 19— proviene la integración del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación en el amparo.

legitimidad. La verosimilitud, entonces, no se aprecia en el vacío: se aprecia contra una presunción que juega a favor del Estado y que el peticionario debe conmovier. Cuanto más general y más presumida de validez sea la fuente impugnada, más intensa debe ser la apariencia de derecho exigible; cuanto más singular y más material sea la conducta cuestionada, menor es el obstáculo presuntivo. Esta gradación explica por qué una cautelar que suspende una ley con efectos generales es, en principio, la más difícil de justificar.

Sobre esa base se comprende la exigencia de «verosimilitud de la ilegitimidad, por existir indicios serios y graves» de los arts. 13 y 15. Conviene, sin embargo, no cerrar en falso un debate que permanece abierto. Cabe preguntarse si se trata de un recaudo autónomo y distinto de la verosimilitud del derecho, o de una cualificación específica del *fumus* cuando se impugna una actuación estatal presumida legítima, o si existe entre ambos una superposición parcial. Los arts. 13 y 15 los enuncian por separado, lo que sugiere que el legislador quiso algo más que una repetición; pero la práctica muestra que, en muchos casos, mostrar la apariencia del derecho del actor y mostrar la apariencia de ilegitimidad de la actuación estatal son dos caras de un mismo análisis. Este trabajo no pretende zanjar la cuestión; sí sostiene que, cualquiera sea la posición que se adopte, la exigencia cumple una función identificable: elevar el umbral de apariencia cuando lo que se cuestiona goza de presunción de validez.¹²

La expresión «indicios serios y graves» reclama contenido, pero conviene resistir la tentación de fijarlo mediante un estándar probabilístico que la ley no establece. Decir que los indicios son graves cuando «hacen más probable la ilegitimidad que su ausencia» introduce, bajo apariencia técnica, una regla de probabilidad prevalente que el texto no contiene y que la naturaleza sumaria del examen cautelar no permite calibrar. Es preferible una formulación más prudente y verificable: son serios los indicios que provienen de elementos objetivos incorporados al expediente, y no de meras alegaciones; y son graves cuando, apreciados en conjunto, resultan suficientemente consistentes para poner seriamente en cuestión, *prima facie*, la legitimidad de la actuación. No se exige certeza —eso es materia de la sentencia—, sino un principio de prueba que la presunción de legitimidad no logre explicar por sí sola. La diferencia con la fórmula probabilística no es retórica: evita que el juez simule medir lo que no puede medirse en el estado cautelar del proceso.

El peligro en la demora, por su parte, no puede reducirse a la afirmación de que «la demora causará un perjuicio irreparable». Requiere distinguir planos que la práctica confunde. Primero, la actualidad o inminencia del daño frente a su mera posibilidad

¹²Los arts. 13, inc. 1.b, y 15, inc. 1.b, de la Ley 26.854 exigen «la verosimilitud de la ilegitimidad, por existir indicios serios y graves al respecto», junto a la verosimilitud del derecho. La relación entre ambos recaudos —autonomía, superposición o cualificación del *fumus* frente a la presunción de legitimidad— es objeto de debate abierto en la doctrina.

abstracta: el periculum exige un riesgo concreto y no conjetural. Segundo, la naturaleza del daño: no es lo mismo un perjuicio económicamente reparable —para el que suele bastar la reparación posterior— que un daño de difícil reparación o irreversible. Tercero, la relación entre la magnitud del riesgo y la duración probable del proceso. Y cuarto, el nivel de acreditación: no se exige prueba plena, pero sí una demostración sumaria que permita verificar el riesgo, no simplemente postularlo. La insuficiencia probatoria del peligro es, como se verá, exactamente el déficit que la Corte reprochó en «Pilarbus».

VIII. El art. 3º, inc. 4, y la tutela anticipatoria

El inciso 4 del art. 3º dispone que «las medidas cautelares no podrán coincidir con el objeto de la demanda principal». La interpretación de esta regla exige transitar varios planos sin saltar ninguno. En su lectura literal, la prohibición es amplia y podría alcanzar a toda tutela anticipatoria, porque en algún sentido toda anticipación provisional se superpone con lo que se pide en el fondo. Esa amplitud es, precisamente, lo que ha motivado planteos de inconstitucionalidad: parte de la doctrina sostiene que, aplicada con rigor, la regla frustra la protección en los casos en que anticipar es la única forma de evitar un daño irreparable. Y la jurisprudencia de primera instancia registra declaraciones de inconstitucionalidad del inciso, reseñadas por la doctrina, junto a decisiones que lo aplican para rechazar cautelares que agotan el objeto del pleito.¹³

Aquí es imprescindible situar «Camacho Acosta» en su lugar exacto, sin sobreextenderlo. Se trata de un precedente de 1997, dictado en un litigio entre particulares y dieciséis años anterior a la Ley 26.854, en el que la Corte admitió una medida innovativa que anticipaba parte del objeto —el pago de una prótesis— porque su denegación tornaría irreparable el daño. Su aporte a la teoría general de la tutela anticipatoria es indiscutible; pero de allí no se sigue que derogue o desactive una regla federal específica y posterior. Utilizar «Camacho Acosta» como si por sí solo autorizara a prescindir del art. 3º, inc. 4, es un exceso argumentativo. Lo que el precedente ofrece es una razón de peso —la irreparabilidad— para preferir, entre las interpretaciones posibles del inciso, aquella que no lo vuelva un obstáculo a la tutela cuando anticipar es la única vía de conservación.¹⁴

Sobre esa base puede proponerse una lectura del inciso que lo concilie con el art. 43 de la Constitución sin desconocer su texto. La clave está en distinguir la identidad formal de petitorios de la identidad de efectos. Lo que el inciso razonablemente prohíbe no es toda

¹³Ley 26.854, art. 3º, inc. 4: «Las medidas cautelares no podrán coincidir con el objeto de la demanda principal». En sentido crítico, VERBIC, Francisco, «El nuevo régimen de medidas cautelares contra el Estado nacional establecido por la Ley N° 26.854 y su potencial incidencia en el campo de los procesos colectivos» (2013), quien sostiene la inconstitucionalidad de la prohibición en los supuestos en que la tutela anticipada es la única forma de proteger el derecho.

¹⁴CSJN, «Camacho Acosta, Maximino c/ Grafi Graf S.R.L. y otros», sentencia del 7 de agosto de 1997, Fallos: 320:1633. Se trató de un litigio entre particulares, anterior en dieciséis años a la Ley 26.854; su doctrina sobre la tutela anticipatoria es central para la teoría general, pero no puede, por sí sola, desplazar una regla federal específica posterior.

superposición entre lo cautelar y lo principal, sino que la medida agote materialmente la pretensión de modo irreversible, dejando a la sentencia sin objeto: la satisfacción definitiva bajo rótulo cautelar. Anticipar provisionalmente para conservar el objeto del proceso, cuando la denegación lo tornaría ilusorio, no es lo mismo que resolver anticipadamente y sin retorno el fondo del litigio. Debe señalarse con honestidad que esta es una interpretación —restrictiva y conforme a la Constitución—, no el significado evidente del texto; su mérito no es descriptivo sino justificativo, y descansa en la necesidad de no vaciar la garantía del art. 43. En el amparo, además, el problema no se plantea en estos términos, porque el art. 3º, inc. 4, no integra el régimen aplicable (art. 19).¹⁵

IX. El art. 9º entre el texto y la interpretación conforme

El art. 9º prohíbe dictar cualquier medida que «afecte, obstaculice, comprometa, distraiga de su destino o de cualquier forma perturbe los bienes o recursos propios del Estado», e impide imponer a los funcionarios cargas personales pecuniarias. El texto es de una amplitud notable, y conviene no disimularla: leído en sentido literal y extremo, vedaría casi toda cautelar con incidencia patrimonial, porque son pocas las medidas eficaces contra el Estado que no rozan de algún modo recursos públicos. Esa amplitud es la que ha suscitado los reparos doctrinarios más severos, que ven en la norma una potencial inmunidad patrimonial difícil de conciliar con la ejecución de derechos fundamentales.¹⁶

Frente a ese texto pueden ensayarse dos caminos. Uno es el planteo de inconstitucionalidad en el caso concreto, cuando la aplicación literal frustre un derecho fundamental. El otro es una interpretación conforme que reduzca teleológicamente el alcance de la norma: entender que lo prohibido es la afectación que distrae recursos de su destino o compromete la integridad del patrimonio estatal más allá de lo inherente a la tutela, no toda incidencia patrimonial que acompañe necesariamente a una medida legítima —por ejemplo, la que resulta de ordenar la cobertura de una prestación de salud debida—. Debe subrayarse que esta segunda lectura es una propuesta interpretativa, no el contenido inequívoco del art. 9º, y que su empleo exige fundamentación expresa. No corresponde presentarla como si la norma dijera, sin más, lo que la interpretación

¹⁵La doctrina reseña declaraciones de inconstitucionalidad del art. 3º, inc. 4º, en primera instancia —así, el fallo «De Felipe», citado por BASTERRA, Marcela I., «El nuevo régimen de medidas cautelares contra el Estado. A propósito de la Ley 26.854»— y decisiones de juzgados del fuero contencioso administrativo federal en el mismo sentido. Sobre la tutela anticipada y la medida autosatisfactiva como categorías diferenciadas, PEYRANO, Jorge W., «La medida autosatisfactiva: forma diferenciada de tutela que constituye una expresión privilegiada del proceso urgente», en Peyrano (dir.), *Medidas autosatisfactivas*, Rubinzal-Culzoni.

¹⁶Ley 26.854, art. 9º: «Los jueces no podrán dictar ninguna medida cautelar que afecte, obstaculice, comprometa, distraiga de su destino o de cualquier forma perturbe los bienes o recursos propios del Estado, ni imponer a los funcionarios cargas personales pecuniarias». La amplitud del texto motivó fuertes reparos doctrinarios: BASTERRA, ob. cit.; GOZAÍNI, Osvaldo A., «Las medidas cautelares ante la ley 26.854», *La Ley*, Sup. Esp. Cámaras Federales de Casación, 23 de mayo de 2013.

conforme necesita que diga; corresponde argumentar por qué, entre las lecturas posibles, debe preferirse la que preserva la operatividad de los derechos sin anular el interés público en la intangibilidad de los recursos.

X. El interés público como concepto jurídico, no como veto

La Ley 26.854 exige reiteradamente la «no afectación del interés público». La expresión es abierta, y de su manejo depende buena parte de la corrección del sistema. Conviene empezar por lo que el interés público no es: no es el interés del gobierno de turno, ni el interés patrimonial del Estado, ni la mera invocación de una política pública. Reducirlo a cualquiera de esos contenidos permitiría bloquear toda cautelar con sólo alegar que el Estado prefiere no ser cautelado, lo que vaciaría la tutela. Pero tampoco es correcto el extremo inverso: suponer que el interés individual constitucionalmente protegido prevalece siempre. Entre ambos reduccionismos hay que construir un método.¹⁷

El interés público no puede funcionar como un veto. Si bastara con que la medida interfiriera de algún modo con una política estatal para tenerla por «afectante del interés público», prácticamente ninguna cautelar contra el Estado sería procedente, porque casi toda medida contra la Administración genera alguna incidencia pública. La pregunta correcta no es si hay afectación, sino qué interés público está comprometido, con qué intensidad y frente a qué derecho o riesgo concreto. Ponderar el interés público no equivale a sustituir la valoración política de la Administración: equivale a determinar judicialmente si la tutela solicitada produce una afectación constitucionalmente tolerable. El juez no decide si la política es buena; decide si preservar el objeto del proceso, por el tiempo del proceso, es compatible con el interés general.

Hay, además, una simplificación que conviene desmontar: la que enfrenta sin más el «interés privado del actor» con el «interés público del Estado». Muchas veces el derecho individual invocado forma parte del propio interés público —la salud, el ambiente, la seguridad social, la legalidad de la Administración son intereses públicos tanto como individuales—. En numerosos casos no hay un interés público y un interés privado enfrentados, sino intereses públicos contrapuestos: el interés en la continuidad de una política y el interés en que esa política no lesione derechos que el ordenamiento también protege como públicos. Advertirlo evita que la fórmula legal se use como si el Estado monopolizara el interés general. El voto propio de Rosatti en «Pilarbus», que se examina más adelante, ofrece un apoyo prudente a esta idea al exigir que el juez sopesé cuidadosamente el objetivo de interés general frente a los intereses invocados; pero de ese deber de sopesar no se sigue, sin más, un test acabado de proporcionalidad tripartita.

¹⁷La exigencia de «no afectación del interés público» aparece en los arts. 13, inc. 1.d; 14, inc. 1.d; y 15, inc. 1.d, de la Ley 26.854, como recaudo común de la suspensión, la medida positiva y la de no innovar.

Queda una cuestión sobre la que la ley no cierra el debate: si el interés público es exclusivamente una carga de alegación estatal —de modo que el juez no podría considerar ningún interés que el Estado no haya articulado en el informe del art. 4°— o si constituye también una dimensión objetiva que el juez debe atender cuando surge manifiestamente del ordenamiento y del caso. Hay razones en ambos sentidos. En favor de la primera posición, la estructura del art. 4° pone la identificación del interés público en cabeza de quien lo invoca, y el silencio o la respuesta ritual del Estado debilitan su posición. En favor de la segunda, el interés público no es disponible y el juez no puede ignorarlo cuando es evidente. Una síntesis razonable —que aquí se propone— es que la carga de articular el interés público concreto pesa sobre el Estado, pero el juez conserva el deber de no dictar una medida que afecte manifiestamente un interés público evidente, aun no alegado, sin perjuicio de que la omisión estatal grave en su contra al ponderar.

XI. Provisionalidad, duración e irreversibilidad

La cautelar es, por definición, provisional: subsiste mientras duran las circunstancias que la fundaron y debe modificarse o levantarse cuando esas circunstancias cambian (art. 6°). Esa provisionalidad no es un detalle técnico, sino el rasgo que la distingue de la sentencia y la mantiene dentro de su función. El problema aparece cuando el tiempo erosiona esa provisionalidad: una medida destinada a preservar el objeto del litigio puede transformarse, por su sola duración, en una satisfacción práctica y anticipada de la pretensión. El tiempo convierte lo provisional en definitivo sin que medie sentencia.¹⁸

La Corte había advertido este riesgo en «Grupo Clarín». Allí sostuvo que la cautelar es una resolución precaria que no puede sustituir la solución de fondo, que debe tener un límite razonable de vigencia —cuya razonabilidad se mide por el tipo de proceso, la complejidad de la materia, la conducta de las partes y la importancia de los intereses en juego— y que no puede dejarse en manos del beneficiario el cómputo de su duración. El art. 5° recoge esa preocupación al fijar plazos de vigencia; pero la regla conceptual es más fina que el plazo, porque el tiempo afecta el peligro, la proporcionalidad y la reversibilidad simultáneamente. De ahí que el problema de las prórrogas sucesivas —que, como se vio, la ley admite sin tope numérico— deba resolverse no por el número de prórrogas sino por la pregunta de si la medida sigue siendo conservativa o ha pasado, de hecho, a ser satisfactiva.¹⁹

¹⁸Ley 26.854, art. 6°: las medidas subsisten mientras dure su plazo de vigencia y puede requerirse su levantamiento cuando cesan o se modifican las circunstancias que las determinaron.

¹⁹CSJN, «Grupo Clarín S.A. y otros s/ medidas cautelares» (G.589.XLVII), sentencia del 22 de mayo de 2012, Fallos: 335:705. El Tribunal ya había señalado la necesidad de fijar un plazo razonable de vigencia en el pronunciamiento del 5 de octubre de 2010, y rechazó luego, el 27 de noviembre de 2012, la pretensión de prolongar la medida. Se trata de decisiones sucesivas dentro de un mismo incidente, que no deben citarse indistintamente.

La irreversibilidad merece un tratamiento especialmente cuidadoso, porque es aquí donde resulta fácil deslizarse de la interpretación a la reforma encubierta del texto. Debe reconocerse, en primer término, el dato de derecho positivo: los arts. 13, 14 y 15 erigen la ausencia de efectos jurídicos o materiales irreversibles en un recaudo de procedencia. No se trata, de lege lata, de una simple variable de graduación: es una condición que el legislador exigió, y el intérprete no puede degradarla a mero factor de ponderación sin más. Reconocido esto, subsisten dos problemas legítimos. Uno es interpretativo: qué debe entenderse por «irreversible», dado que rara vez algo es absolutamente irreversible y lo habitual es un espectro que va de la plena reversibilidad a la reversión imposible, pasando por la reversión difícil, costosa o dañosa para terceros. El otro es constitucional: qué ocurre cuando negar la tutela produce un daño irreversible más grave que el efecto irreversible de concederla.²⁰

A partir de esos problemas —y ya como propuesta del autor, no como contenido de la ley— puede explorarse una concepción bilateral de la irreversibilidad: no examinar únicamente la irreversibilidad de conceder la medida, sino también la de negarla. Un derecho fundamental cuya lesión sería irreversible reclama que la irreversibilidad se mida en los dos sentidos, y que el recaudo legal se interprete a la luz del art. 43 de la Constitución cuando su aplicación mecánica produjera un resultado inconstitucional. Debe decirse con claridad que esta lectura flexibiliza el texto y, por ello, exige justificación constitucional expresa en el caso concreto; no puede presentarse como el significado llano de los arts. 13 a 15. Su ámbito propio es la tutela de derechos fundamentales con daño irreparable, donde la rigidez del recaudo entraría en tensión con la garantía de una jurisdicción efectiva.

XII. Tipología de medidas e intensidad real de la interferencia

La ley no trata igual a todas las cautelares, y con razón, porque el nivel de interferencia varía según el tipo. La suspensión de efectos (art. 13) priva provisionalmente de eficacia a una decisión estatal; la no innovar (art. 15) conserva un estado de hecho o de derecho; la medida positiva (art. 14) ordena a la Administración hacer algo, y por eso la ley eleva sus requisitos: inobservancia clara e incontestable de un deber concreto y específico, fuerte posibilidad del derecho, perjuicio grave, no afectación del interés público y ausencia de efectos irreversibles. Esa mayor exigencia reconoce que ordenar hacer acerca la protección cautelar a la sustitución administrativa.²¹

²⁰Ley 26.854, arts. 13, 14 y 15, que erigen la ausencia de efectos jurídicos o materiales irreversibles en recaudo de procedencia de la suspensión, la medida positiva y la de no innovar, respectivamente.

²¹Ley 26.854, art. 14, inc. 1: la medida positiva exige la concurrencia conjunta de la «inobservancia clara e incontestable de un deber jurídico, concreto y específico», la «fuerte posibilidad» de que el derecho exista, la acreditación sumaria del perjuicio, la no afectación del interés público y la ausencia de efectos jurídicos o materiales irreversibles.

Dentro de la medida positiva conviene distinguir situaciones que la práctica confunde, sin caer en una clasificación excesivamente categórica. Una orden judicial puede exigir a la Administración volver a decidir, imponer un plazo, mandar tramitar o motivar, delimitar las alternativas que serían ilegales o fijar los parámetros jurídicos a respetar, sin por ello sustituir el contenido final de una potestad discrecional. El problema, entonces, no se reduce a la oposición entre «hacer» y «no hacer», ni a sostener que sólo el cumplimiento de un deber reglado y la prestación urgente de un derecho fundamental toleran tutela positiva. Lo decisivo es cuánto margen de decisión administrativa clausura la orden. Una orden de procedimiento —decidir, motivar, tramitar en plazo— clausura poco margen; una orden de resultado que impone el contenido de una decisión discrecional lo clausura por completo; entre ambas hay grados. La medida positiva es más problemática cuanto más se aproxima a la orden de resultado sobre materia discrecional, y menos cuanto más se limita a exigir el ejercicio debido de una competencia.

De aquí surge la advertencia central de este apartado: el nomen iuris de la medida no determina por sí solo su grado real de interferencia. Una medida formalmente conservativa —una orden de no innovar— puede tener una incidencia sistémica mayor que una suspensión acotada, si congela el funcionamiento de una política que involucra a múltiples actores. Es exactamente lo que ocurrió en «Pilarbus», donde una orden de no innovar sobre el criterio de distribución de compensaciones, presentada como mera conservación del status quo, produjo durante más de cuatro años una incidencia regulatoria y presupuestaria de alcance general. La consecuencia metodológica es que la intensidad de la interferencia no debe medirse por la etiqueta procesal, sino por los efectos reales de la medida. Puede conservarse la tipología legal como primera aproximación, pero debe corregirse de inmediato con un análisis de efectos, sobre la base de factores como el alcance subjetivo, la cantidad de terceros afectados, la duración, la reversibilidad, la incidencia presupuestaria, la incidencia regulatoria, el contenido técnico, el margen administrativo clausurado, el grado de coincidencia con el fondo y la posibilidad de deshacer posteriormente los efectos.

XIII. Un régimen procesal diferenciado

A lo largo de la ley aparece, de manera no sistemática pero persistente, un tratamiento especial cuando están en juego sectores socialmente vulnerables, la vida digna, la salud, los derechos alimentarios o el ambiente. Esos supuestos permiten dar eficacia a la medida dictada por juez incompetente (art. 2º, inc. 2), prescindir del informe previo (art. 4º, inc. 3), eximir del límite temporal del art. 5º, admitir la caución juratoria (art. 10, inc. 2) y sustraer del efecto suspensivo la apelación en la suspensión de normas (art. 13, inc. 3). Leídas en conjunto, estas disposiciones revelan lo que puede describirse con seguridad

como un régimen procesal cautelar diferenciado respecto de determinados derechos y situaciones.²²

Conviene, sin embargo, no derivar de esas excepciones una teoría constitucional completa. Sería excesivo afirmar que la ley consagra una «jerarquía de bienes» que desplaza automáticamente la balanza a favor de la tutela: un derecho fundamental no justifica por sí solo una cautelar, y también en estos supuestos hay que verificar la intensidad del derecho, la urgencia, la vulnerabilidad concreta, el carácter del daño y el interés público concurrente. Lo que puede sostenerse con prudencia es que el legislador moduló el procedimiento según el derecho comprometido, aliviando cargas formales cuando la urgencia sustantiva es mayor, y que esa modulación legal ofrece un apoyo — no una demostración— a la idea de que la intensidad de la tutela no es uniforme. La consecuencia interpretativa es acotada: en estos supuestos, las exigencias procedimentales ceden ante la urgencia, pero el examen de fondo de los recaudos subsiste.

XIV. La línea jurisprudencial de la Corte

La jurisprudencia de la Corte permite reconstruir una línea coherente, siempre que no se le atribuya una evolución más ordenada de la que tuvo ni se homogeneicen votos que fueron distintos. El punto de partida es «Thomas» (2010): un diputado había obtenido la suspensión de toda la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. La Corte revocó por unanimidad. La mayoría fijó dos ideas y, con ellas, una tercera que suele atribuirse por error sólo a la concurrencia. La primera, de legitimación y caso: la condición de legislador no habilita a llevar a los tribunales la reedición del debate perdido en el Congreso; hace falta un caso concreto y una afectación suficientemente directa. La segunda, de división de poderes: ningún juez tiene el poder de hacer caer erga omnes la vigencia de una norma, y si no lo tiene al sentenciar el fondo, con más razón no puede ejercerlo cautelarmente. La tercera, y es de la mayoría, es de proporcionalidad: la Corte consideró que la solución adoptada —suspender la ley íntegra— no guardaba proporción con el perjuicio que el actor podría haber sufrido. El juez Petracchi y la jueza Argibay concurrieron con votos propios, pero la nota de proporcionalidad entre la ilegitimidad alegada y la amplitud del remedio no es exclusiva de aquéllos: integra el voto mayoritario.²³

De «Thomas» puede extraerse, así, una regla especialmente útil para el segundo de los juicios que este trabajo propone: la medida judicial debe guardar proporcionalidad con la

²²Ley 26.854, arts. 2º, inc. 2; 4º, inc. 3; 5º; 10, inc. 2; y 13, inc. 3. Sobre el régimen como expresión de tutelas procesales diferenciadas, CABRAL, Pablo O., «La nueva Ley de Cautelares contra el Estado Nacional como una política pública de tutela procesal diferenciada» (2018).

²³CSJN, «Thomas, Enrique c/ E.N.A. s/ amparo», sentencia del 15 de junio de 2010, Fallos: 333:1023. La decisión se integró con el voto de la mayoría y los votos concurrentes del juez Petracchi y de la jueza Argibay. El juicio de proporcionalidad entre la ilegitimidad alegada y la amplitud del remedio pertenece a la mayoría, no sólo a la concurrencia de Petracchi.

naturaleza y la magnitud de la lesión prima facie acreditada. Esa regla —de fuente mayoritaria, no de una concurrencia aislada— es uno de los apoyos jurisprudenciales más firmes del principio de menor interferencia suficiente. «Grupo Clarín» (2012) aportó la dimensión temporal, ya examinada: la cautelar debe tener un límite razonable de vigencia y no puede convertirse, por su duración, en una satisfacción que reemplace la sentencia. «Barrick» (2019) reforzó la exigencia de caso concreto —rechazó la impugnación de la Ley de Glaciares por no haberse acreditado una lesión derivada de un acto de ejecución, siquiera en ciernes—, aunque su ratio pertenece más a la teoría del caso o controversia que a la doctrina cautelar en sentido estricto, y como tal conviene emplearlo. Legitimación y caso, proporcionalidad del remedio, duración y provisionalidad: son las piezas que «Pilarbus» viene a completar.²⁴

XV. «Pilarbus»: una ratio plural

El 5 de marzo de 2026 la Corte revocó una cautelar que, desde fines de 2021, impedía al Estado modificar los criterios de distribución de las compensaciones tarifarias a un grupo de empresas de transporte del Área Metropolitana de Buenos Aires. La medida —una orden de no innovar sobre el criterio de distribución fijado por la Resolución 1144/2018— había sido dictada en primera instancia y confirmada por la Sala II de la Cámara del fuero, que la consideró conservativa y no obstructiva de las competencias de la autoridad de aplicación. El Estado llegó a la Corte por vía de queja. El resultado fue unánime en revocar; los fundamentos, en cambio, no fueron homogéneos, y aquí importa el rigor.²⁵

Los jueces Rosenkrantz y Lorenzetti resolvieron por remisión al dictamen de la Procuración Fiscal, suscripto por la Dra. Laura Mercedes Monti. Sería un error reducir ese dictamen —y, por tanto, el voto que lo hace suyo— al solo déficit probatorio del peligro. Su fundamento es plural. En primer lugar, reprochó que la cautelar sostuviera el peligro en la demora sobre bases «dogmáticas e insuficientes», sin acreditar el grado concreto e inmediato de afectación que el cambio del régimen produciría sobre la ecuación económico-financiera de las empresas: hay aquí un estándar de prueba del periculum. En segundo lugar, y de modo decisivo, sostuvo que al prescindir de esos extremos los jueces «sustituyeron al Ministerio de Transporte en la determinación de las compensaciones tarifarias», incurriendo en un «exceso de jurisdicción»; e invocó la

²⁴CSJN, «Barrick Exploraciones Argentinas S.A. y otro c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad», sentencia del 4 de junio de 2019, Fallos: 342:917. El precedente interesa por su doctrina sobre el caso o controversia y el acto de ejecución, más que como precedente específico en materia cautelar.

²⁵CSJN, «Pilarbus S.A. y otros c/ EN – Ministerio de Transporte de la Nación resol. 270/08 s/ inc. apelación», sentencia del 5 de marzo de 2026, Fallos: 349:107. La revocación fue unánime: los jueces Rosenkrantz y Lorenzetti se remitieron al dictamen de la Procuración Fiscal (Dra. Laura Mercedes Monti, 18 de abril de 2023); el presidente Rosatti emitió voto propio. La cautelar revocada —una orden de no innovar sobre el criterio de distribución de compensaciones— databa del 17 de diciembre de 2021 y había sido confirmada por la Sala II de la Cámara del fuero el 7 de junio de 2022.

doctrina clásica según la cual la misión más delicada de la justicia es mantenerse dentro de su jurisdicción sin menoscabar las funciones de los otros poderes, con cita de los precedentes ya recordados. En tercer lugar, subrayó que la complejidad técnica y la magnitud económica de la materia imponían extremar la prudencia. La doctrina de la no sustitución íntegra, pues, el propio segmento resuelto por remisión, y no es un aporte exclusivo del voto de Rosatti.²⁶

El presidente Rosatti emitió voto propio y desarrolló con mayor amplitud la dimensión del interés público. Sostuvo que, tratándose de una medida cautelar contra el Estado, los jueces no pueden desentenderse del interés público comprometido, lo que obliga a sopesar cuidadosamente el objetivo de interés general de las disposiciones cuestionadas frente a los intereses individuales alegados. Advirtió que no es conveniente adoptar decisiones precautorias basadas en razonamientos meramente prudenciales que trastorquen el equilibrio general del sistema; que, en un servicio público con multiplicidad de prestadores, el equilibrio económico-financiero debe evaluarse globalmente y el amplio discernimiento de la Administración no puede sustituirse sin más por la prudencia judicial; y que no corresponde al Poder Judicial definir la política regulatoria del transporte. Su voto añadió, además, que tampoco se advertía una adecuada fundamentación del peligro en la demora y de la verosimilitud del derecho, de modo que la crítica probatoria no fue ajena a su desarrollo.

Deslindar y a la vez reunir ambas vertientes es lo que permite leer «Pilarbus» con precisión. Hay una zona de convergencia —compartida por los tres jueces— sobre dos puntos: la insuficiente acreditación del peligro concreto e inmediato, y la impropiedad de que una cautelar sustituya a la autoridad regulatoria en una materia técnica y compleja. Y hay un aporte específico de Rosatti sobre el método para tratar el interés público: identificarlo, sopesarlo globalmente y no reemplazar la ponderación regulatoria por la mera prudencia. Situado en la línea de la Corte, «Pilarbus» no inventa una doctrina nueva: aplica y reafirma lo ya presente en «Thomas» y «Grupo Clarín». Pero afina el foco sobre un tipo de interferencia —la regulatoria y presupuestaria producida por una medida formalmente conservativa— que las categorías clásicas trataban con menos precisión, y confirma que una orden de no innovar prolongada en el tiempo puede dejar de conservar para pasar a fijar, en los hechos, aquello que la Administración conservaba competencia para modificar.

²⁶Dictamen de la Procuración Fiscal en «Pilarbus», cit. Su fundamento es plural: la resolución cautelar (i) resultó arbitraria por sostener el peligro en la demora con argumentos «dogmáticos e insuficientes»; (ii) importó que los jueces «sustituyeran al Ministerio de Transporte en la determinación de las compensaciones tarifarias» y, por ende, un «exceso de jurisdicción»; y (iii) recayó sobre una materia cuya complejidad técnica y magnitud económica «requieren extremar la prudencia» en el examen de los recaudos. La doctrina de la no sustitución íntegra, así, el propio segmento resuelto por remisión, y no sólo el voto propio de Rosatti.

XVI. La constitucionalidad de la Ley 26.854

La validez constitucional de la ley no puede tratarse en bloque ni presentarse como una cuestión resuelta en un solo sentido. La pregunta abstracta —si la Ley 26.854 «es constitucional»— es demasiado gruesa; lo que corresponde examinar es la validez de sus disposiciones concretas, y allí el panorama es genuinamente plural. Algunas normas concentran las objeciones: el art. 3º, inc. 4, cuya aplicación literal puede frustrar la tutela anticipatoria; el art. 5º, por la limitación temporal; el art. 9º, por su amplitud; y el art. 10, por el régimen de contracautela. La doctrina ha formulado reparos de igualdad y de tutela judicial efectiva —entre otros, Basterra, Pejlatowicz y Gozáini—, mientras que otras voces defienden la validez del régimen siempre que se lo interprete conforme a la Constitución.²⁷

El estado de la jurisprudencia acompaña esa pluralidad. Hay declaraciones de inconstitucionalidad de disposiciones puntuales en instancias inferiores —señaladamente respecto del art. 3º, inc. 4—, y hay decisiones y dictámenes que sostienen la constitucionalidad del régimen mediante interpretación conforme; así, en la causa promovida por el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal, el dictamen fiscal se pronunció en favor de la validez. La Corte, por su parte, no ha declarado la inconstitucionalidad del régimen como tal, y en «Pilarbus» aplicó la ley sin poner en cuestión su validez. El cuadro, por tanto, no es el de una jurisprudencia uniforme —ni de convalidación ni de invalidación—, sino el de un régimen cuya suerte constitucional se juega norma por norma y, sobre todo, en el terreno de la interpretación conforme. Esa es, precisamente, la razón por la que este trabajo insiste en interpretaciones que preserven la operatividad de los derechos sin desconocer los textos: la constitucionalidad del sistema depende, en buena medida, de cómo se lo interprete.

XVII. Los dos juicios y el principio de menor interferencia cautelar suficiente

Llega el momento de la contribución central. Resolver una cautelar contra el Estado no es un acto único sino dos juicios encadenados que conviene mantener separados. El primero —el juicio A— responde a la pregunta de si debe haber protección cautelar, y trabaja con la verosimilitud del derecho, la verosimilitud de la ilegitimidad cuando corresponda, el peligro concreto, la urgencia y el interés público comprometido. El segundo —el juicio B— responde a una pregunta distinta: qué protección cautelar debe haber, y trabaja con la idoneidad, la necesidad, la reversibilidad, el alcance subjetivo, la

²⁷Sobre la constitucionalidad del régimen, en sentido favorable a su validez mediante interpretación conforme, el dictamen del fiscal Fabián CANDA en la causa promovida por el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal; en sentido crítico, BASTERRA, ob. cit.; PEJLATOWICZ, Pablo, «Medidas cautelares y tutela judicial efectiva. Objeciones constitucionales al régimen de medidas cautelares contra el Estado», en AA.VV., Tratado de los Derechos Constitucionales, Rivera, Elías, Grosman y Legarre (dirs.), t. III, Abeledo Perrot, p. 1373; y CASSAGNE, Ezequiel, «El plazo y otras restricciones a las medidas cautelares. A propósito de la ley 26.854».

duración, la contracautela y el grado de interferencia con las competencias administrativas.

Aquí es necesaria una precisión conceptual que corrige la formulación inicial de la tesis. Podría llamarse a estos dos juicios «dos proporcionalidades», pero el rótulo no resiste el examen. El juicio B sí puede reconstruirse con rigor como un juicio de proporcionalidad: exige comparar medios alternativos, elegir el menos gravoso entre los idóneos y verificar que la carga impuesta guarde relación con el fin de preservar la sentencia; tiene, además, anclaje normativo expreso. El juicio A, en cambio, no está organizado por la ley como una ponderación entre bienes, sino como la verificación conjunta de recaudos que deben concurrir —verosimilitud, peligro, no afectación del interés público, contracautela—; la propia expresión legal «no afectación del interés público» opera más como condición de procedencia que como término de una ponderación abierta. Por eso es preferible hablar de dos juicios cautelares —procedencia y diseño proporcional del remedio— y reservar el nombre de proporcionalidad para el segundo. La originalidad de la tesis no se resiente: al contrario, gana precisión al no forzar una simetría que las fuentes no sostienen.

La razón de mantener separados los dos juicios es que su confusión produce errores predecibles. Quien sólo verifica el juicio A tiende a conceder, sin más, la medida solicitada, como si acreditar que corresponde alguna tutela equivaliera a acreditar que corresponde la tutela pedida. Quien, temeroso de la interferencia, deja que las consideraciones del juicio B contaminen el juicio A tiende a negar toda tutela, como si el hecho de que la medida solicitada sea excesiva probara que ninguna medida es procedente. La proposición que se defiende es que puede existir un derecho intenso a la tutela cautelar y, sin embargo, corresponder una orden menos invasiva que la solicitada. La procedencia de la tutela no convierte automáticamente en legítima cualquier medida: el derecho a obtener protección no es el derecho a obtener exactamente la protección pedida.

El juicio B tiene un principio rector que puede formularse así: entre distintas medidas igualmente idóneas para evitar la frustración del derecho litigioso, debe preferirse aquella que preserve suficientemente la eficacia de la sentencia futura con la menor afectación innecesaria del interés público, de los terceros y del margen de decisión jurídicamente reservado a la Administración. Es el principio de menor interferencia cautelar suficiente. No es un trasplante de tradiciones ajenas: tiene doble anclaje textual en la Ley 26.854. El art. 3º, inc. 3, faculta al juez a disponer una medida distinta de la solicitada o a limitarla para evitar gravámenes innecesarios al interés público. Y el art. 7º, inc. 2, permite sustituir la medida por otra menos gravosa «siempre que ésta garantice suficientemente el derecho» del beneficiario: la ley reúne allí, en una sola fórmula, las dos ideas que estructuran el principio —menor gravamen y suficiencia—. A ese anclaje legal se suman la proporcionalidad del remedio que la mayoría afirmó en «Thomas», la advertencia sobre la sustitución regulatoria de «Pilarbus» y la exigencia constitucional de una tutela eficaz,

que reclama protección suficiente pero no máxima. El adjetivo «suficiente» es esencial: no se trata de la medida más tenue, sino de la menos interferente entre las que bastan. Una tutela insuficiente sería tan defectuosa como una excesiva.²⁸²⁹

XVIII. Una escala de interferencia y una matriz de doble eje

El juicio B se vuelve manejable si se ordena la interferencia en una escala, a condición de recordar que la escala mide efectos, no etiquetas. Como primera aproximación puede partirse de la tipología legal —conservación, suspensión, orden procedimental, cumplimiento de deber reglado, medida positiva de contenido material, interferencia regulatoria o presupuestaria significativa, sustitución decisoria—, pero esa gradación por nombres debe corregirse de inmediato con los efectos reales de la medida. Diez factores permiten esa corrección: alcance subjetivo; cantidad de terceros afectados; duración; reversibilidad; incidencia presupuestaria; incidencia regulatoria; contenido técnico; margen de decisión administrativa clausurado; grado de coincidencia con el fondo; y posibilidad de deshacer posteriormente los efectos. La regla que atraviesa la escala es una sola: cuanto mayor es la interferencia real y menor la reversibilidad, mayor debe ser la carga argumentativa y probatoria exigible. «Pilarbus» ilustra por qué la corrección por efectos es indispensable: una medida ubicada por su nombre en el nivel más bajo —conservación, no innovar— resultó, por sus efectos, de interferencia regulatoria alta.

La decisión final puede ordenarse, además, mediante una matriz de doble eje que evita el error de la matriz de columna única, la cual sugería, equivocadamente, que factores como la complejidad regulatoria o la irreversibilidad justifican una tutela «más intensa» cuando en realidad reclaman mayor justificación para intervenir. Los dos ejes son independientes. El eje de necesidad de tutela reúne los factores que aumentan la exigencia de proteger: intensidad del derecho comprometido, urgencia, irreparabilidad por falta de tutela, vulnerabilidad, grado de verosimilitud e intensidad prima facie de la ilegitimidad. El eje de riesgo de interferencia reúne los factores que aumentan la necesidad de contención judicial: alcance general de la medida, efectos sobre terceros, complejidad técnica, incidencia presupuestaria, incidencia sobre la política regulatoria, margen discrecional residual, baja reversibilidad de la cautelar y duración prolongada. La combinación de ambos ejes define cuatro zonas.

²⁸Ley 26.854, art. 3°, inc. 3: el juez, «para evitar perjuicios o gravámenes innecesarios al interés público», puede disponer una medida distinta de la solicitada, o limitarla, teniendo en cuenta la naturaleza del derecho que se procura proteger y el perjuicio que se busca evitar.

²⁹Ley 26.854, art. 7°, inc. 2: «Aquél contra quien se hubiere decretado la medida cautelar podrá requerir su sustitución por otra que le resulte menos gravosa, siempre que ésta garantice suficientemente el derecho de quien la hubiere solicitado y obtenido». La norma reúne, en una sola fórmula, las dos ideas que estructuran el principio que aquí se propone: menor gravamen y suficiencia de la protección.

La tabla siguiente resume las cuatro zonas. No debe leerse como un conjunto de reglas automáticas —ninguna variable decide por sí sola—, sino como una guía para ordenar la ponderación y explicitar sus razones.

	Baja interferencia	Alta interferencia
Alta necesidad de tutela	Zona paradigmática de concesión: se concede la medida idónea, cuidando la contracautela y el plazo.	CASO DIFÍCIL: no procede conceder todo ni negar todo; opera con máxima utilidad el principio de menor interferencia cautelar suficiente.
Baja necesidad de tutela	Tutela por lo general innecesaria: la medida no se justifica o se limita a lo mínimo.	Zona paradigmática de rechazo: la interferencia no encuentra una necesidad de tutela que la justifique.

La zona superior derecha —alta necesidad de tutela y alto riesgo de interferencia— es la que concentra los casos verdaderamente difíciles: un derecho fundamental urgente enfrentado a una política pública compleja. Es allí donde la respuesta no puede ser automática en ningún sentido, y donde el principio de menor interferencia suficiente presta su mayor servicio, porque obliga a buscar la orden que proteja el derecho con el menor sacrificio del interés público y del margen administrativo.

XIX. Necesidad, interferencia y suficiencia

El modelo puede sintetizarse en una trilogía de conceptos que, articulados, resultan más precisos que la fórmula de las «dos proporcionalidades». El primero es la necesidad de tutela: cuánto riesgo corre el derecho si el juez no interviene, lo que integra la verosimilitud, el peligro, la urgencia y la irreparabilidad. El segundo es la interferencia de la medida: cuánto altera la cautelar las competencias, las políticas, los recursos y los terceros, medida por efectos reales y no por el nombre de la medida. El tercero es la suficiencia del remedio: cuál es la medida mínima que todavía protege eficazmente el derecho. La decisión correcta es la que satisface la necesidad de tutela con el remedio suficiente de menor interferencia. La necesidad de tutela pertenece al juicio A; la interferencia y la suficiencia estructuran el juicio B. Enunciada así, la tesis no depende de sostener dos proporcionalidades simétricas: descansa en tres conceptos distinguibles y en su articulación.

XX. Una metodología judicial

Todo lo anterior puede condensarse en una secuencia de trabajo que no pretende ser una lista burocrática sino un orden de razonamiento. El juez que recibe una petición cautelar contra el Estado puede recorrer seis fases.

Fase 1 — Encuadre. Verificar competencia, existencia de un caso o controversia actual, legitimación, vía procesal y —dato decisivo— el régimen cautelar aplicable, distinguiendo si el proceso es un amparo (art. 19) o uno ordinario, con las consecuencias que ello tiene sobre la aplicabilidad de los arts. 3°, inc. 4, 9° y 13 a 15.

Fase 2 — Necesidad de tutela. Examinar la verosimilitud del derecho, la verosimilitud de la ilegitimidad cuando el tipo de medida la exija, el peligro concreto y su acreditación sumaria, la urgencia y la irreparabilidad por ausencia de tutela, ponderando la presunción de legitimidad según la fuente estatal impugnada.

Fase 3 — Interés público y terceros. Identificar concretamente el interés público comprometido a partir del informe del art. 4º, evaluar su intensidad, considerar los efectos sistémicos y sobre terceros, y exigir del Estado la articulación de ese interés, sin convertir su sola invocación en un veto ni relevar al juez de atender un interés público manifiesto.

Fase 4 — Grado de interferencia. Determinar la interferencia real de la orden por sus efectos y no por su nombre: alcance, margen administrativo clausurado, incidencia regulatoria y presupuestaria, contenido técnico, reversibilidad y duración.

Fase 5 — Diseño del remedio. Preguntarse si existe una medida menos interferente que preserve suficientemente el derecho, y elegirla; graduar reversibilidad, alcance subjetivo, duración y contracautela conforme al principio de menor interferencia suficiente, con apoyo en los arts. 3º, inc. 3, y 7º, inc. 2, y en la proporcionalidad de «Thomas» y «Pilarbus».

Fase 6 — Control temporal. Fijar el plazo, prever la prórroga fundada y su relación con la eventual mutación de lo provisional en definitivo, y mantener abierta la revisión, la modificación, la sustitución y el levantamiento ante circunstancias sobrevinientes (arts. 5º, 6º y 7º).

La secuencia resuelve, además, la tensión entre urgencia y contradicción. Cuanto mayor es la urgencia, menor puede ser inicialmente la contradicción; pero cuanto mayor es la interferencia institucional de la orden, mayor es la necesidad de información. La medida interina del art. 4º y el informe previo son, juntos, el instrumento para administrar ese dilema: permiten proteger de inmediato lo impostergable con una cognición mínima y reservar la decisión de mayor interferencia para el momento en que el juez cuente con la voz del Estado sobre el interés público.

XXI. Conclusiones

Del desarrollo precedente se extraen las siguientes proposiciones, ordenadas de las más asentadas en el derecho vigente a las que constituyen propuesta del autor.

1. La tutela cautelar frente al Estado tiene fundamento constitucional, pero su objeto no es una pretensión sustantiva ya reconocida, sino la utilidad de la futura sentencia. Ese es a la vez su título y su límite: garantiza una jurisdicción que no llegue tarde, no una que llegue más lejos de lo necesario.

2. El fundamento constitucional debe formularse con precisión. El presidente es responsable político de la administración general (art. 99, inc. 1) y su ejercicio

corresponde al jefe de gabinete (art. 100, inc. 1); el art. 109 prohíbe al Ejecutivo ejercer funciones judiciales y no contiene una prohibición literal recíproca dirigida a los jueces. La regla de no sustitución judicial se funda en la división de poderes sistemáticamente considerada (arts. 1, 18, 99, 100, 109 y 116) y en la doctrina de la Corte sobre los límites de la jurisdicción, no en una lectura invertida del art. 109.

3. La tutela administrativa efectiva incorporada por la Ley 27.742 es una categoría relacionada con la tutela judicial efectiva, pero no idéntica; el fundamento de la cautelar sigue reposando en los arts. 18 y 43 de la Constitución y en los arts. 8 y 25 de la Convención Americana.

4. La presunción de legitimidad no es una inmunidad y debe distinguirse de la fuerza ejecutoria: aquélla concierne a la validez del acto y gravita sobre la carga de impugnación; ésta concierne a su eficacia y es lo que la suspensión cautelar detiene.

5. El art. 5° no limita la medida a una única prórroga: fija un tope a la duración de cada prórroga, no a su número, y la práctica admite prórrogas sucesivas. El límite real no es numérico, sino funcional: la medida no puede transformarse, por su duración, en una satisfacción definitiva, según la doctrina de «Grupo Clarín».

6. En el amparo rige un régimen cautelar diferenciado, no laxo: el art. 3°, inc. 4, y los recaudos agravados de los arts. 13 a 15 no se aplican (art. 19), y la supletoriedad procesal proviene del art. 17 de la Ley 16.986, no del art. 18 de la Ley 26.854.

7. La verosimilitud de la ilegitimidad no debe definirse mediante un estándar de probabilidad prevalente que la ley no establece. Su función —elevar el umbral de apariencia frente a lo presumido legítimo— es identificable, aunque su naturaleza (recaudo autónomo, cualificación del *fumus* o superposición) permanezca en debate.

8. El peligro en la demora exige acreditación concreta y no conjetural. Las estimaciones y las hipótesis no bastan: ese fue, precisamente, el déficit que la Corte reprochó en «Pilarbus».

9. El art. 3°, inc. 4, no debe neutralizarse invocando «Camacho Acosta» —precedente de 1997, entre particulares y anterior a la ley— como si derogara una regla federal posterior. La lectura que distingue anticipación provisional de satisfacción definitiva irreversible es una interpretación conforme a la Constitución, no el significado llano del texto, y debe presentarse como tal.

10. La irreversibilidad es, de lege lata, un recaudo legal de los arts. 13, 14 y 15, no una mera variable. La concepción bilateral —medir también la irreversibilidad de negar la tutela— es una propuesta del autor que flexibiliza el texto y exige justificación constitucional expresa en el caso.

11. El art. 9° admite una interpretación conforme que impida transformarlo en una inmunidad patrimonial absoluta; pero esa lectura es una propuesta interpretativa que debe fundarse, no el contenido inequívoco de la norma.

12. El interés público es un concepto jurídico y no un veto. Debe identificarse —cuál, en qué norma, con qué intensidad, sobre quiénes— y confrontarse con el derecho del actor; muchas veces el conflicto no opone interés privado a interés público, sino intereses públicos entre sí.

13. La intensidad de la interferencia no se determina por el nomen iuris de la medida sino por sus efectos reales; una orden de no innovar puede interferir más que una suspensión acotada, como lo muestra «Pilarbus».

14. La ley consagra un régimen procesal diferenciado para ciertos derechos y situaciones, del que no cabe derivar una jerarquía de bienes que desplace automáticamente la balanza; la modulación es procedimental y no releva del examen de fondo.

15. «Thomas» aporta, en su voto mayoritario, una regla de proporcionalidad entre la lesión prima facie y la amplitud del remedio; «Grupo Clarín», la dimensión temporal; «Barrick», la exigencia de caso. «Pilarbus» los integra con una ratio plural: insuficiencia probatoria del peligro y no sustitución de la autoridad regulatoria en la remisión, y método de ponderación del interés público en el voto propio de Rosatti.

16. La constitucionalidad de la ley se juega norma por norma y, sobre todo, en el terreno de la interpretación conforme; no existe una jurisprudencia uniforme que la convalide o invalide en bloque.

17. La decisión cautelar comprende dos juicios distintos: la procedencia de la tutela (juicio A) y el diseño del remedio (juicio B). Sólo el segundo se reconstruye con rigor como un juicio de proporcionalidad; por eso se abandona la fórmula de las «dos proporcionalidades» en favor de la de dos juicios cautelares.

18. Del juicio B se deriva un principio de menor interferencia cautelar suficiente, con doble anclaje textual en los arts. 3°, inc. 3, y 7°, inc. 2, de la Ley 26.854, y apoyo en «Thomas» y «Pilarbus»: entre las medidas igualmente idóneas debe preferirse la que preserve suficientemente la eficacia de la sentencia con la menor afectación innecesaria del interés público, de los terceros y del margen reservado a la Administración. La tutela efectiva impide proteger de menos; la división funcional del poder impide proteger de más.

Bibliografía

Normativa

Constitución Nacional, arts. 1, 18, 41, 42, 43, 75 inc. 22, 99, 100, 109 y 116.

Convención Americana sobre Derechos Humanos, arts. 8 y 25.

Ley 26.854, Medidas cautelares en las causas en las que es parte o interviene el Estado nacional (B.O. 30/4/2013).

Ley 16.986, Acción de amparo (art. 17, supletoriedad procesal).

Ley 19.549, de Procedimientos Administrativos (t. 1972), texto según Ley 27.742 (B.O. 8/7/2024).

Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

Jurisprudencia

CSJN, «Camacho Acosta, Maximino c/ Grafi Graf S.R.L. y otros», 7/8/1997, Fallos: 320:1633.

CSJN, «Thomas, Enrique c/ E.N.A. s/ amparo», 15/6/2010, Fallos: 333:1023 (voto de la mayoría y votos concurrentes de los jueces Petracchi y Argibay).

CSJN, «Grupo Clarín S.A. y otros s/ medidas cautelares», 22/5/2012, Fallos: 335:705 (y pronunciamientos del 5/10/2010 y 27/11/2012 en el mismo incidente).

CSJN, «Barrick Exploraciones Argentinas S.A. y otro c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad», 4/6/2019, Fallos: 342:917.

CSJN, «Pilarbus S.A. y otros c/ EN – Ministerio de Transporte de la Nación resol. 270/08 s/ inc. apelación», 5/3/2026, Fallos: 349:107; y dictamen de la Procuración Fiscal (Dra. L. M. Monti) del 18/4/2023.

Doctrina de Fallos: 316:2940; 338:488; 341:1511; 311:2580; y 321:1252, sobre los límites de la jurisdicción y la no sustitución de los otros poderes.

Doctrina

BALBÍN, Carlos F., Tratado de Derecho Administrativo, 2ª ed., La Ley, Buenos Aires.

BASTERRA, Marcela I., «El nuevo régimen de medidas cautelares contra el Estado. A propósito de la Ley 26.854».

CABRAL, Pablo O., «La nueva Ley de Cautelares contra el Estado Nacional como una política pública de tutela procesal diferenciada» (2018).

CASSAGNE, Ezequiel, «El plazo y otras restricciones a las medidas cautelares. A propósito de la ley 26.854».

CASSAGNE, Juan Carlos y PERRINO, Pablo E., «El acto administrativo en la Ley de Bases», La Ley, 17/9/2024.

COMADIRA, Julio R., Derecho Administrativo. Acto administrativo. Procedimiento administrativo, 2ª ed., LexisNexis, Buenos Aires.

GORDILLO, Agustín, Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas, Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires.

GOZAÍN, Osvaldo A., «Las medidas cautelares ante la ley 26.854», La Ley, Sup. Esp. Cámaras Federales de Casación, 23/5/2013.

PEJLATOWICZ, Pablo, «Medidas cautelares y tutela judicial efectiva. Objeciones constitucionales al régimen de medidas cautelares contra el Estado», en AA.VV., Tratado de los Derechos Constitucionales, Rivera, Elías, Grosman y Legarre (dirs.), t. III, Abeledo Perrot, p. 1373.

PERRINO, Pablo E., «El derecho a la tutela judicial efectiva y el acceso a la jurisdicción contencioso administrativa».

PEYRANO, Jorge W., «La medida autosatisfactiva: forma diferenciada de tutela que constituye una expresión privilegiada del proceso urgente», en Peyrano (dir.), Medidas autosatisfactivas, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe.

VERBIC, Francisco, «El nuevo régimen de medidas cautelares contra el Estado nacional establecido por la Ley N° 26.854 y su potencial incidencia en el campo de los procesos colectivos» (2013).

VILLATA, Ricardo, «Modificaciones de la Ley Bases a la normativa nacional de procedimientos administrativos», ADLA 2024-8.



Nicolas Guillermo Fernandez Miguel, abogado, Magister en Derecho Penal por la Universidad Austral.

