

*Poder Judicial de la Nación*

*Año del Bicentenario*

Expte. N° 29.024/2010: “Ciudadanos Libres Calidad Institucional Asoc Civil c/ EN- Dto 67/10 s/ medida cautelar (autónoma)”. Juzg. N° 11

//nos Aires, 21 de octubre de 2010.

Y VISTOS:

Estos autos caratulados: “Ciudadanos Libres Calidad Institucional Asoc Civil c/ EN- Dto 67/10 s/ medida cautelar (autónoma)”;

CONSIDERANDO:

I. Que la Sra. Juez de Primera Instancia rechazó la medida cautelar solicitada por “Ciudadanos Libres por la Calidad Institucional Asociación Civil”. Para así decidir, analizó los presupuestos de admisibilidad de las medidas cautelares, con especial referencia a las que se intenta frente a la Administración Pública, en razón de la presunción de legitimidad de la que goza el acto administrativo (art. 12, ley 19.549). En ese orden de ideas, señaló -en síntesis- que no se encontraban cumplimentados los requisitos exigidos para la procedencia de la tutela provisional solicitada, toda vez que la pretensión esgrimida no tenía -dentro del limitado marco de cognición de estas medidas- la apariencia de buen derecho invocada como fundamento para obtener la suspensión de los efectos del acto en cuestión. Asimismo, puso de relieve que -a fin de acreditar los vicios que se le imputaban al acto administrativo- la accionante había ofrecido la producción de una prueba informativa dirigida a varios organismos del Estado Nacional y a la Universidad de Buenos, sin duda necesarios para entender en la cuestión planteada, pero que desvirtuaban la naturaleza de la medida solicitada (fs. 43/4).

II. Que contra esa decisión, interpuso recurso de apelación la parte actora, que ha sido fundado -en el mismo escrito- a fs. 45/51.

La recurrente, luego de transcribir en forma íntegra los apartados V y VI del escrito de inicio (confr. fs. 3/6 vta. y fs. 46 vta./50), aduce -en relación con la resolución apelada- que las medidas probatorias solicitadas no desvirtúan en modo alguno la naturaleza de la cautelar, fundamentalmente porque se trata de la remisión de expedientes administrativos, y no de la realización de pericias o testimoniales que deban producirse en el curso del proceso, sino de elementos ya producidos que los órganos administrativos se encuentran obligados a remitir. Dice que, así, no se advierte cuál es la dificultad que ocasionaría a la sentenciante la lectura de expedientes administrativos, para una vez analizados definir si procede -o no- el dictado de la medida cautelar. Afirma que la decisión recurrida es arbitraria, en tanto -según entiende- constituye un apresuramiento para resolver la cuestión planteada, sin acceder a la lectura de los expedientes administrativos ofrecidos como prueba. Además, sostiene que existen vicios que surgen de la mera lectura del decreto 67/2010, que se han omitido analizar. Al respecto, indica que el decreto cuya suspensión se solicita, ordena realizar tareas “precensales” durante el año 2009, cuando ha sido dictado en enero de 2010, y que -siguiendo con ese razonamiento- si las mismas constituían un requisito previo para la realización del Censo 2010, entonces éste carece de los presupuestos fácticos, encontrándose viciada la motivación y el objeto del acto administrativo impugnado. Por otro lado, refiere que la Constitución Nacional manda a realizar los censos cada diez años y que los anteriores se efectuaron en 1991 y 2001; por lo que el censo previsto para 2010, debería realizarse en 2011, lo cual también constituye un vicio del objeto del acto impugnado, que -de ese modo- resulta ilícito. Finalmente, señala que dadas las graves deficiencias que atraviesa el INDEC, el adelantamiento del Censo no sólo se traduce en un mero incumplimiento formal, sino que implica un desaprovechamiento de un plazo razonable para normalizar la situación de ese instituto.

## *Poder Judicial de la Nación*

### *Año del Bicentenario*

Expte. N° 29.024/2010: “Ciudadanos Libres Calidad Institucional Asoc Civil c/ EN- Dto 67/10 s/ medida cautelar (autónoma)”. Juzg. N° 11

III. Que, antes de ingresar al tratamiento de los agravios es importante recordar que el Tribunal no se encuentra obligado a seguir al apelante en todas y cada una de las cuestiones y argumentaciones que propone a consideración de la Alzada, sino tan sólo aquellas que son conducentes para decidir el caso y que bastan para dar sustento a un pronunciamiento válido (conf. C.S., Fallos: 258:304; 262:222; 265:301; 278:271; 291:390; 297:140; 301:970; esta Sala, “Torre, Hugo c/ CPACF”, del 8/2/07; “Marroquín Urquiola Ignacio Francisco c/ EN- M° del Interior Prefectura Naval Argentina s/ personal militar y civil de las FFAA y de Seg.”, del 19/7/07; “Sayago Horacio Adrián y otro c/ EN- PFA y otro s/ daños y perjuicios”, del 11/10/07; “ACIJ c/ EN- ley 24240- M° Planificación s/ proceso de conocimiento”, del 29/5/08; “MULTICANAL S.A. y otro c/ EN- SCI DLC (Actas 2600/09 y otras) s/ amparo ley 16.986”, del 21/5/09, entre otros).

IV. Que, ello sentado, cabe destacar que -de acuerdo con reiterada jurisprudencia- la procedencia de las medidas cautelares, queda subordinada a la verificación de dos extremos insoslayables, a saber: la *verosimilitud del derecho invocado* y el *peligro de un daño irreparable en la demora* (conf. art. 230 del Código Procesal).

Por otro lado, corresponde recordar que cuando la medida cautelar se intenta frente a la Administración Pública es necesario que se acredite -prima facie- y sin que esto suponga un prejuizgamiento de la solución de fondo, la *arbitrariedad del acto recurrido*, dado el rigor con que debe apreciarse la concurrencia de los supuestos que la tornan admisible. Y esto es así, porque

sus *actos gozan de presunción de legitimidad y fuerza ejecutoria*, razón por la cual, en principio, ni los recursos administrativos, ni las acciones judiciales mediante las cuales se discute su validez suspenden la ejecución del acto cuestionado.

En efecto, a partir de la presunción de legitimidad que goza el acto administrativo, es requisito fundamental para admitir la pertinencia de medidas cautelares en su contra la *comprobación de su manifiesta ilegalidad o arbitrariedad*, pues sólo concurriendo dicha circunstancia resulta susceptible de ser enervada la recordada presunción (esta Sala, “Capurro Oscar Guillermo c/ EN- M° Justicia- DNRA Y CP- Disp 476/05 s/ medida cautelar (autónoma)”, del 24/4/06, “DROGUERÍA JUMPER SA c/ E.N. - M° Salud- Resol 17/06 s/ proceso de conocimiento”, del 8/9/08; “Bimeda SA y otros c/ EN- M° Salud- ANMAT - Disp 3144/09 s/ medida cautelar (autónoma)”, del 16/2/2010; “CETUBA y otros c/ EN- M° Planificación- ST (Dto 678/06) y otro s/ medida cautelar (autónoma)”, del 26/4/10, entre otros).

V. Que, en la especie, la verosimilitud del derecho invocado no se exhibe con el grado de apariencia que se requiere, en tanto no es posible afirmar que se encuentre acreditada -en el acotado ámbito de esta medida cautelar (autónoma)- la existencia de ilegalidad o arbitrariedad de carácter manifiesto en el decreto 67/2010, que dispuso la realización del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.

En este sentido, resulta preciso destacar que las cuestiones que la actora plantea en torno a los vicios que le atribuye al acto cuya suspensión solicita, requieren de un ámbito de conocimiento que excede -como bien ha considerado la Sra. Juez de la instancia anterior- el que es propio y natural de una medida cautelar autónoma.

En efecto, esta circunstancia que obsta a la posibilidad de sostener la arbitrariedad o ilegalidad “manifiesta” del decreto en cuestión, se evidencia con sólo reparar en la prueba que la propia actora pretende producir en estos autos y que ha motivado los agravios vertidos en lo concerniente

## *Poder Judicial de la Nación*

### *Año del Bicentenario*

Expte. N° 29.024/2010: “Ciudadanos Libres Calidad Institucional Asoc Civil c/ EN- Dto 67/10 s/ medida cautelar (autónoma)”. Juzg. N° 11

al reiterado requerimiento de análisis de la diversa prueba documental e informativa ofrecida en el escrito de inicio (dirigida al INDEC, a la UBA, al Consejo Académico de Evaluación y Seguimiento creado por el decreto 927/2009, a la Auditoría General de la Nación, al Ministerio de Economía y al Congreso de la Nación, a fin de que se remitan distintas actuaciones administrativas o que se informe sobre los puntos consignados en el apartado VIII, a fs. 6 vta./7).

Siendo ello así, no corresponde adentrarse en el tratamiento de las cuestiones que plantea la actora con sustento en dichas pruebas, que se evidencian como exorbitantes respecto del marco cognoscitivo que es inherente a la tutela procesal anticipada que se pretende.

Que, por lo demás, debe advertirse que la fecha establecida para realización del operativo censal (27 de octubre de 2010, art. 19 del decreto 67/2010), cuya suspensión pretende la peticionante que -además- requiere el dictado de una medida precautelar (vide ap. 3) del Petitorio a fs. 51), se ajusta -en principio- a lo dispuesto en el decreto N° 3110/70 (reglamentario de la ley 17.622), que prevé que se levantarán decenalmente (conf. art. 47 de la Constitución Nacional), “...en los años terminados en “cero”, los censos de población, familias y viviendas...”.

Desde esta perspectiva, no resulta viable, pues, admitir la apelación habida cuenta de que ello importaría forzar un pronunciamiento “preliminar” sobre las cuestiones que propone la recurrente, avanzando inadecuadamente sobre pronunciamientos propios de una sentencia definitiva,

cuando no se encuentra configurado un supuesto de ilegalidad o arbitrariedad de carácter manifiesto, en el acotado marco de conocimiento de esta medida cautelar (autónoma).

En este orden de ideas, sólo es dable recordar que -para que una medida cautelar resulte viable- *la verosimilitud del derecho debe surgir de manera “manifiesta” de los elementos obrantes en la causa*; resultando, por lo demás, *improcedente el análisis exhaustivo de las relaciones que vinculan a las partes, cuya naturaleza y extensión han de ser dilucidadas con posterioridad*; en tanto, *no debe confundirse la tutela cautelar con la declaración del derecho que se pueda pretender en un proceso principal* (esta Sala, “Empresa San José SA c/ EN- M° Economía- ST- CNRT s/ medida cautelar (autónoma)”, del 16/11/06; “Gerardo Francisco Carmelo c/ EN- AGN- FFFIR s/ amparo ley 16.986”, del 17/11/08; “Volpe Rodolfo Ariel y otros- INC MED c/ EN- M° Justicia- SPF- Dto 2807/93 884/08 s/ amparo ley 16.986”, del 18/5/09, etc.). Ello es así, por cuanto las providencias cautelares no constituyen un fin en sí mismas, sino que están ineludiblemente preordenadas a una ulterior sentencia definitiva (esta Sala, “Nuñez Daniel Arnaldo c/ EN- M° Salud y A -Resol 17/06 (Expte. 13360/03-2) s/ amparo ley 16.986”, del 21/9/07; “Goano, Claudia Mónica – Incidente c/ EN- UBA- Resol 146/08, 716/08, 759/08, 1592/08 s/ proceso de conocimiento”, del 17/11/08; “Bimeda SA y otros c/ EN- M° Salud - ANMAT - Disp 3144/09 s/ medida cautelar (autónoma)”, del 16/2/10, entre otros).

Asimismo, no cabe soslayar que -por principio- *el criterio restrictivo respecto de la viabilidad de las medidas precautorias cobra mayor intensidad si la cautela -como sucede en el sub lite- fue deducida de manera autónoma y no accede a una pretensión de fondo*, por lo cual la concesión de la medida constituye una suerte de decisión de mérito sobre cuestiones que no hallarán, en principio, otro espacio para su debate (C.S., “Pesquera Leal S.A. c/ Estado Nacional- Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca s/ medida cautelar”, del 19/10/00 (Fallos 323:3075); “Estado Nacional- Fuerza Aérea Argentina c/ Aguas Argentinas S.A. s/ medidas cautelares”, del 16/11/04 (E.471).

## *Poder Judicial de la Nación*

### *Año del Bicentenario*

Expte. N° 29.024/2010: “Ciudadanos Libres Calidad Institucional Asoc Civil c/ EN- Dto 67/10 s/ medida cautelar (autónoma)”. Juzg. N° 11

XXXIX); esta Sala, “AEROCARGAS ARGENTINAS SA c/ CNC- Resol 6179/08 y otro s/ medida cautelar (autónoma)”, del 23/2/10; “Morán Gabriel c/ EN- Armada- Escuela Náutica (Disp 1/10) s/ medida cautelar (autónoma)”, del 20/8/10, entre otros).

Y, por lo demás, cabe reiterar que las pautas de estrictez en el análisis debe extremarse aún más cuando la cautela se refiere a *actos de los poderes públicos, habida cuenta de la presunción de validez que éstos ostentan* (C.S., Fallos: 320:2697; 328:3018, 3023; 330:4076; 331:2889, etc.; esta Sala, “IMPLANTES FICO SRL c/ EN – M° Economía- AFIP DGI- Resol 2537/04 s/ amparo ley 16.986”, del 8/5/09; “Pizarro Miguens Javier Horacio- INC MED c/ EN- PJN- CSJN (Sumario 3503/08 Crim Corr) y otro s/ medida cautelar (autónoma)”, del 3/9/09, entre otros).

Razones todas que han sido expuestas y, por las cuales, no se trata de un “apresuramiento” en resolver -como adujo la recurrente-, sino todo lo contrario, de la improcedencia de adentrarse en un pronunciamiento inapropiado para esta causa, iniciada como una medida cautelar autónoma.

Por ello, toda vez que -en la causa- no se advierte en forma palmaria la existencia de vicios que tornen ilegítimo, manifiestamente arbitrario o irrazonable el acto en cuestión, cabe estar a la ausencia del requisito atinente a la verosimilitud del derecho, en la que encontró sustento el rechazo de la medida cautelar decidido en la instancia anterior.

Por ello, se RESUELVE: rechazar la apelación y, en consecuencia, confirmar la resolución en recurso, en cuanto desestimó la medida

cautelar solicitada por la actora.

A los fines del art. 109 del R.J.N., se deja constancia que el  
Dr. Carlos Manuel Grecco no suscribe la presente por hallarse en uso de licencia.

Regístrese, notifíquese y devuélvase.

JORGE ESTEBAN ARGENTO

SERGIO GUSTAVO FERNÁNDEZ