

En la ciudad de Mar del Plata, a los **21 días del mes de agosto del año dos mil catorce**, reunida la Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo con asiento en dicha ciudad, en **Acuerdo Ordinario**, para pronunciar sentencia en la causa **C-4646-AZ1 "INZA JOSE MANUEL c. HONORABLE CONCEJO DELIBERANTE DE AZUL s. MEDIDA CAUTELAR AUTONOMA O ANTICIPADA - OTROS JUICIOS"**, con arreglo al sorteo de ley cuyo orden de votación resulta: señores Jueces doctores **Riccitelli y Mora**, y considerando los siguientes:

ANTECEDENTES

I. El titular del Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo N° 1 del Departamento Judicial Azul, el 21-11-2013, emitió la resolución obrante a fs. 303/307 por la que dispuso hacer lugar a la medida de no innovar peticionada por el accionante "que se traduce en la suspensión del procedimiento administrativo seguido al Intendente Municipal del partido de Azul, Dr. José Manuel Inza, mediante la instrumentación del expte. IM nro. 1965/2013, disponiendo en tal sentido, notificar al Presidente del Honorable Concejo Deliberante, al propio Cuerpo Deliberativo y a la Comisión Investigadora, mediante oficio, ... hasta tanto se evalúe y garantice lo dispuesto en los considerandos [del pronunciamiento] en un todo".

II. Declarada por esta Alzada la admisibilidad formal del recurso de apelación interpuesto por el Concejo Deliberante Municipal a fs. 331/339 mediante resolución obrante a fs. 427/418 -previo cumplimiento de la medida de mejor proveer ordenada con fecha 4-02-2014-, y puestos los Autos al Acuerdo para Sentencia, corresponde plantear la siguiente

CUESTIÓN

¿Es fundado el recurso articulado?

A la cuestión planteada, el señor Juez doctor Riccitelli dijo:

I.1. El Intendente Municipal de Azul Dr. José Manuel Inza se presenta ante el Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo del Depto. Jdcial. Azul con el escrito que luce a fs. 287/301, articulando lo que denomina "Medida Cautelar Autónoma o Anticipada de No Innovar" y solicitando la suspensión del procedimiento llevado a cabo en el seno del Concejo Deliberante local con motivo de la creación y funcionamiento de la Comisión Investigadora prevista en los arts. 249 y sgtes. de la Ley Orgánica de Municipalidades. Manifiesta que con su presentación judicial persigue "evitar un perjuicio inminente y agravamiento de una situación de derecho de [su] persona y función de Intendente" frente a lo que califica como "abusivo, ilegítimo e inconstitucional actuar del Honorable Concejo Deliberante de Azul", al que le imputa conductas que han "vulnerado [su] derecho al debido proceso, derecho de defensa, igualdad de armas, igualdad ante la ley y derecho de propiedad".

Al momento de justificar la competencia, aclara que lo que se persigue es "la suspensión de un procedimiento administrativo especial a través de la medida de no innovar", ello "hasta superar las irregularidades de la prueba de cargo y que se provea la ofrecida en el descargo, que no ha sido proveída por la comisión investigadora en su informe final ni por el HCD".

Luego de relatar los pasos procedimentales seguidos **ab initio** [creación de la Comisión Investigadora, con mención de las conductas del actor a ser evaluadas; composición de la mentada Comisión], se concentró luego en el cuestionamiento de la faena desarrollada por ese Cuerpo. En esa senda postula que durante la producción de la prueba de cargo, la Comisión Investigadora incurrió en numerosas irregularidades tales como, entre otras, **(i)** la de interrogar libremente a la enorme cantidad de personas citadas, sin que exista un interrogatorio predeterminado en base a los hechos a evaluar

sino que surgía de las entrevistas casi como una interpelación o actitud inquisitoria de los concejales; **(ii)** la consideración en calidad de testigos de personas que se identificaron como perjudicadas con carácter de denunciantes y de cuyas deposiciones se formuló un cargo de presunta violencia laboral; **(iii)** la no bilateralización en dicha etapa del control de la deposición de los testigos; **(iv)** la elaboración del informe con sustento en pruebas ilegítimas e inconstitucionalmente colectadas.

Asimismo denuncia que prueba ofrecida por su parte para sustentar su descargo no fue proveída ni sustanciada por la Comisión, a pesar de lo cual emitió su Informe Final, el que iba a ser tratado en una sesión especial del mismo día de la presentación de su escrito ante el Juzgado interviniente.

Con ello en miras, esboza la presencia de los recaudos de procedencia cautelar y ante la inminencia de que se llevara adelante la sesión especial del Concejo Deliberante con sustento en un informe irregular emitido en un procedimiento ilegítimo, se solicitó al Juez de grado el dictado de una medida cautelar urgente de no innovar que ordene la suspensión de procedimiento administrativo instituido por la Comisión Investigadora "hasta tanto se superen los vicios probatorios de origen y se produzca la prueba ofrecida por mi parte y no proveída por la comisión investigadora" [cfr. fs. 300 vta.].

En torno a la presencia de **verosimilitud del derecho** señala irregularidades acontecidas -según su visión- en el trámite, a las que le sindicca vulneración de la bilateralidad, igualdad y derecho de defensa. Ellas son:

(a) ausencia de acto administrativo de la Comisión Investigadora que ordene el proveimiento de la prueba regularmente ofrecida, la apertura a prueba, su producción con control adecuado del investigado y el cierre del período probatorio. Por el contrario, la Comisión Investigadora

directamente emitió el informe final y solicitó su urgente tratamiento y aprobación por el pleno del Concejo;

(b) introducción e investigación de otros cargos diversos a los previstos en el Decreto N° 584/2013, con franco apartamiento de lo reglado por el art. 249 de la L.O.M.; en tal parcela, la Comisión reclama respuestas con pruebas generando un listado irrazonable y desproporcionado de preguntas que constituyen cada una de ellas la creación de un nuevo cargo o caso que no está dentro de las atribuciones conferidas a la Comisión, lo que entorpece y dificulta el derecho de defensa;

(c) vencimiento del plazo que fija la L.O.M. para el trabajo y conclusión de la Comisión. Considera que ese plazo resulta perentorio y constituye un límite al ejercicio de sus competencias, por lo que su transgresión vicia la actuación de la Comisión Investigadora;

(d) el traslado del informe preliminar no fue acompañado con la totalidad de la prueba que se sostiene colectada o se la entrega tardíamente;

(e) extremadamente limitado plazo para producir el descargo y su prueba a tenor de las conductas imputadas por la Comisión en cuanto a los cargos III y VI;

(f) cargo formulado a partir de testimoniales brindadas por quienes resultan los propios denunciante de la conducta investigada;

(g) no convocatoria a testigos propuestos por el investigado, no producción de prueba documental e informativa vinculada con los puntos de investigación, también ofrecida en defensa por el Intendente, con la excusa de que el descargo debía hacerse sobre la razonabilidad de los elementos probatorios colectados por la Comisión;

(h) modo irregular de emitir el informe por parte de la Comisión Investigadora, por cuanto al momento de constituirse la Comisión solo mediaban 8 cargos a investigar,

empero a la fecha del informe final de la Comisión, se constatan más de cien preguntas con hechos diferentes a responder.

Luego justifica el peligro en la demora en que en el mismo día de su presentación, ha sido convocado el pleno del Cuerpo Deliberativo para tratar el proyecto de resolución del informe final de la Comisión Investigadora con la calificación de grave de la acusación. Para más, resalta la inminencia y riesgo cierto de la adopción del acto administrativo sindicado sobre las bases irregulares e inconstitucionales.

Por último, desecha una afectación al interés público desde que -según afirma- no existe mayor interés estatal en bregar por la diafanidad y adecuado desarrollo de los procedimientos administrativos, cualquiera sea su naturaleza en afán de lograr la debida tutela de los derechos a un debido proceso y a la defensa en juicio.

Con todo, peticionó "se dicte la medida urgente y como medida de no innovar la suspensión del procedimiento administrativo".

2. El a quo acogió el pedimento cautelar solicitado.

Después de efectuar un repaso de lo manifestado por el actor en el escrito liminar, sostuvo que:

(a) que su intervención en la causa venía justificado por el pronunciamiento de la S.C.B.A. emitido en la causa "Denot", sent. del 10-10-2009, ya que en la especie se habría incitado la jurisdicción "en la etapa preparatoria y de formación de voluntad de un acto presuntamente sancionatorio, cuyo proyecto de resolución se aduna in totum por el actor";

(b) que su labor se vería reducida a evaluar conforme el principio republicano de gobierno y la sana confianza en la Administración, si el Concejo Deliberante en el procedimiento iniciado ha velado por el mantenimiento del estado de derecho en su justa dimensión;

(c) que se verificaba, en principio, conculcado el derecho del actor, por cuanto no se observaba participación suficiente, precisa y determinada del actor en la producción de la prueba de cargo y de descargo; además juzgó, con el grado de superficialidad propio de este tipo de pronunciamientos, la presencia de una situación de indefensión palmaria, evidente, notoria, ante la consigna del despacho de la Comisión Investigadora, si la misma no da fundamentos del descargo presentado por el actor en fecha 7-11-2013;

(d) que el juzgamiento sobre la conducencia de esa prueba no era tema de debate en esta instancia sino que se enmarca en el debate del complejo litigio, por ello, lo único que conformaría el objeto del fallo sería la orden de resguardar la garantía del debido proceso en el procedimiento llevado a cabo tanto en la Comisión como en el Pleno del Cuerpo Deliberativo;

(e) que el contenido de la medida cautelar solicitada por el actor, en el marco de la etapa preparatoria del procedimiento administrativo iniciado por el Concejo, se ajusta al debido respeto por la división de poderes, por lo que su otorgamiento resulta apuntalado por la garantía consagrada en el art. 15 de la Constitución provincial, evitando caer en un rigorismo ritual censurable y más allá de ponderar profundamente el alto contenido institucional de la cuestión sometida a sus estrados.

En suma, hizo lugar a la medida cautelar de no innovar peticionada, lo que importó la suspensión del procedimiento administrativo seguido al Intendente Municipal del partido de Azul, Dr. José Manuel Inza, mediante la instrumentación del expte. IM nro. 1965/2013, disponiendo en tal sentido, notificar al Presidente del Honorable Concejo Deliberante, al propio Cuerpo Deliberativo y a la Comisión Investigadora, mediante oficio, ... hasta tanto se evalúe y garantice lo

dispuesto en los considerandos [del pronunciamiento] en un todo".

3. El Concejo Deliberante del Partido de Azul, a través de su Presidente, se alzó contra el pronunciamiento de grado. Repasados los antecedentes fácticos del caso y transcripto el fallo de grado cuestionado, el apelante centra sus agravios en el supuesto apartamiento que el **a quo** incurriera respecto de la doctrina sentada por esta Alzada en la causa **C-1841-D01 "Denot"**, sentenciada el 13-07-2010.

Señala así, con transcripción del voto de este magistrado que conformara la opinión unánime en aquella causa, que:

(a) mal pudo el sentenciante de grado atribuir el carácter de pretensión cautelar anticipada en los términos del art. 23 inciso 1° del C.P.C.A., desde que tal tipología de tutela depende necesariamente de la interposición ulterior de una pretensión principal, a la que se incorporan bajo la nota de accesibilidad;

(b) de una detenida lectura del escrito de inicio no surge cuál sería la pretensión principal -de las reguladas en el C.P.C.A.- a la que accedería la tutela reclamada, por lo que mal podría configurarse un presupuesto de procedencia de este tipo de medidas según las regla del rito contencioso administrativo;

(c) más allá del **nomen iuris** que le dan tanto el peticionante como el magistrado a la tutela peticionada y luego decretada, lo cierto es que fue proveída como si fuera una medida de naturaleza autosatisfactiva, sin que del pronunciamiento surja que el magistrado hubiera efectuado el análisis riguroso de los recaudos de procedencia que doctrinaria y jurisprudencialmente, se exigen para acoger este tipo de excepcionales pretensiones;

Reflexiona que la irregularidad que esta Cámara quiso evitar cuando acuñó aquel precedente, volvió a presentarse en

esta causa. Frente a un caso similar y de idéntica transcendencia institucional, el **a quo** debió seguir los lineamientos fijados por su Alzada, mas no lo hizo por cuanto:

(i) no examinó ni determinó cuál sería la pretensión principal a la que la cautelar peticionada se pudiera incorporar como accesoria;

(ii) despachó la tutela peticionada como si fuera una medida autosatisfactiva, sin practicar la evaluación de sus especiales y estrictos recaudos de procedencia.

Con todo, solicita a esta Cámara revoque el pronunciamiento de grado concordantemente a la doctrina sentada en la referida causa "Denot".

4. El actor presenta su réplica a fs. 352/369. A pesar de lo extenso de su escrito, se advierte que la contestación a los agravios del Concejo Deliberante solo consta a fs. 352/355, consistiendo el resto del escrito en una reiteración del escrito de inicio, faena procesal impropia y absolutamente inoficiosa en el estadio de apelación en el que nos encontramos y a la luz de los concretos planteos efectuados por el recurrente.

En la parte pertinente, entonces, se observa una defensa de lo actuado por el juez de grado, especialmente en el tema de la competencia del **a quo** para entender y fallar en la causa. Seguidamente, señala que los argumentos que esta Cámara volcara **obiter dictum** en el precedente "Denot", no pueden ser usados para juzgar el acierto o sinrazón del pronunciamiento apelado.

Solicita, consecuentemente, el rechazo del recurso de apelación, con costas a la contraria.

II.1. Como ya advirtiera esta Alzada en la resolución del 04-02-2014 [cfr. fs. 377/381], a partir del precedente B. 70.648 "Denot" [res. del 10-XI-2009], la Suprema Corte de Justicia provincial ha declinado su competencia originaria

reglada por los arts. 196 de la Constitución provincial, 263 bis y ccdtes. de la Ley Orgánica de las Municipalidades si se promueve la intervención de la jurisdicción en el marco de actuaciones seguidas por los Concejos Deliberantes contra los Intendentes Municipales cuando "no se ha adoptado en el procedimiento decisión alguna que implique el cese o la suspensión en el ejercicio del cargo del titular del Departamento Ejecutivo". Así, toda controversia judicial que surja durante el tránsito procedimental reglado por los arts. 249 y 250 de la L.O.M., previo a la suspensión preventiva o a la destitución del Intendente Municipal queda excluida de la intervención del Máximo Tribunal de Justicia Provincial y sujeta a la competencia de los Juzgados de Primera instancia en lo contencioso administrativo.

Y como también allí se resaltara, el mentado precedente de la Corte provincial resulta esclarecedor en cuanto a la competencia para dirimir este tipo de contiendas; empero, nada dice sobre cuáles herramientas pretensionales están a disposición de los potenciales perjudicados en los reseñados procedimientos llevados a cabo por los Concejos locales.

La previa aclaración es significativa. Las posibles respuestas que se formulen en torno al tipo de proceso por el cual los afectados puedan canalizar una pretensión judicial en ese estadio preparatorio del procedimiento de suspensión y/o destitución de los Intendentes Municipales, tendrá directa implicancia en la solución de la presente apelación y ayudará a perfilar en el futuro la intervención que, pretorianamente, se le ha otorgado al fuero contencioso administrativo en esta temática.

2.a. En una preliminar aproximación, podría decirse que el Intendente afectado no tendría a mano una acción de amparo para llevar a la jurisdicción planteos en torno a la regularidad del desarrollo de la etapa preparatoria del

procedimiento político de suspensión preventiva y/o destitución. Repárese que en el precedente "Denot", la Suprema Corte de Justicia provincial no ordenó el sorteo de la causa entre todos los jueces del Departamento Judicial Dolores -como debería llevarse a cabo en el caso de un amparo, según la Resolución S.C.B.A. N° 1358/2006 [t.o. Resolución S.C.B.A. N° 1794/2006].

La determinación de la competencia contencioso administrativa en aquel pronunciamiento del Máximo Tribunal obliga a pensar, entonces, que el cauce procesal para disputas como la que motivaran el referido precedente -de similar factura a lo analizado en la especie-, debe encontrarse en las reglas del rito procesal aplicadas por los Juzgados del mentado fuero. Empero, ello no es faena sencilla.

Veamos:

(i) En casos como el presente, no existe acto administrativo contra el cual pueda plantearse una pretensión anulatoria (inciso 1° del art. 12 del C.P.C.A.). Como se expusiera en nuestra sentencia de la causa "Denot", el hito conclusivo del procedimiento de los arts. 249 y 250 de la L.O.M. es el acto de suspensión y/o la destitución del Intendente y contra tal decisión política solo procede entablar el conflicto de poderes reglado por el art. 196 de la Constitución provincial [cfr. art. 263 bis y ccdtes. de la L.O.M.], no una pretensión anulatoria del C.P.C.A.

(ii) Desecho la pretensión de cesación de vía de hecho administrativa prevista en el inciso 5° del art. 12 del C.P.C.A. La vía de hecho administrativa se presenta cuando la Administración [en el caso, el Concejo Deliberante] incurre en un grosero atentado a los derechos de las personas -tradicionalmente, la propiedad o una libertad fundamental- no susceptible de imputarse a un poder jurídico de la autoridad administrativa, por tratarse de operaciones materiales

cercenadoras de aquellas situaciones subjetivas, desplegadas sin base de sustentación en un acto o en una norma jurídica habilitadora [cfr. doct. S.C.B.A. causa B. 65.932 "Curone", sent. de 03-V-2006; esta Cámara causas **A-1102-MP0 "Balverde"**, sent. de 19-III-2009 y **C-1944-NE1 "Spinelli"**, sent. de 15-VII-2010]. En casos como el presente, el Concejo Deliberante actúa conforme la habilitación legal de los arts. 249 y 250 de la L.O.M., por lo que perfilar una pretensión de cesación de vía de hecho en supuestos como el analizado en esta causa es extremadamente dificultoso y de dudosa procedencia.

(iii) Ciertamente es que las particulares circunstancias que rodean este litigio [omisión de producir la prueba ofrecida por la actora; omisión de otorgarle la participación esencial en el control de la producción de la prueba de cargo, entre otras] podrían llevar a pensar como carril procesal a mano para los Intendentes la interposición de una "prestación de cumplimiento o prestacional" que la primigenia redacción del art. 17 de la ley 12.008 contemplaba. Aquella norma, orientada a atender conflictos derivados de la **inactividad material administrativa**, procuraba dotar de un instrumento ritual útil para obligar jurisdiccionalmente a la Administración a cumplir variados deberes correlacionados con los derechos o intereses tutelados por el ordenamiento jurídico. Así, de la densidad y precisión regulatorias, de las normas materiales de aplicación, habría de depender -en última **ratio**- la practicidad del sistema y la guía para hallar las conductas administrativas debidas cuya omisión posibilitaba acudir al remedio del entonces art. 17 del C.P.C.A. Y sin dejar de asumir la complejidad del régimen, esta prestación respondía a la necesidad de evitar situaciones de denegación de justicia cuando mediaba una afectación concreta de derechos amparados por el ordenamiento producida por la inactividad material administrativa (cfr. Soria, Daniel Fernando; "Aspectos básicos de las pretensiones

en el Código Procesal Administrativo de la Provincia de Buenos Aires", en *El nuevo proceso contencioso Administrativo de la Provincia de Buenos Aires*", Obra colectiva bajo la dirección de Juan Carlos Cassagne y Agustín Gordillo; Librería Editora Platense, La Plata, 2004, 2da. Edición actualizada y ampliada, págs. 192/197.). Sin embargo, las modificaciones introducidas por la ley 13.101 al C.P.C.A. eliminaron de su texto el régimen prestacional precedentemente expuesto.

Frente al escenario descripto, tan solo dos de las pretensiones contenidas en el C.P.C.A. -descartada por completo la indemnizatoria, por no poseer injerencia alguna en la temática- podrían canalizar litigios en la etapa preparatoria de los arts. 249 y 250 de la L.O.M.: de un lado, -aunque con menos campo de acción- la declarativa de certeza y, primordialmente del otro, la pretensión de restablecimiento de derechos conculcados.

Dejando de lado por ahora el primer universo por cuanto el presente caso no presenta contornos que lo acerquen al contenido pretensional de una declarativa de certeza, no es irrazonable pensar que si el investigado blandiera que durante el procedimiento reglado por aquellos preceptos de la L.O.M. se le han conculcado las garantías del debido proceso y de defensa, bien podría plantearle al juez en lo contencioso administrativo que, mediante una precisa condena, se obligue al Concejo Deliberante a llevar a cabo tal o cual ajuste en el desarrollo procedimental para subsanar aquellas privaciones inconstitucionales.

b. En suma, lo que la Suprema Corte de Justicia provincial ha instituido pretorianamente es una **intervención profiláctica del fuero contencioso administrativo** en el marco del procedimiento reglado por los arts. 249 y 250 de la L.O.M. y ella deberá ser -en la mayoría de los supuestos- **instada por los Intendentes que consideren afectadas,**

menoscabadas o violentadas las garantías constitucionales del debido proceso o de la defensa durante aquel trámite, mediante una pretensión de restablecimiento de derechos, en los términos del art. 12 del C.P.C.A.

Será en el marco de ese proceso en el cual el Intendente investigado deberá alegar y demostrar cómo y en qué etapa del trámite impuesto por los arts. 249 y 250 de la L.O.M. les han sido vulneradas aquellas garantías constitucionales. Y como contrapartida, al contestar demanda, será el Concejo Deliberante el que deberá alegar y demostrar que el procedimiento previo a la suspensión y/o destitución ha respetado los derechos constitucionales que se denuncian como violentados. En tal marco, el magistrado en lo contencioso administrativo actuante practicará una revisión profunda del procedimiento cumplido y lo contrastará con las denuncias que alega el investigado: si le da la razón al demandante, mandará a cumplir en salvaguarda de los derechos restablecidos en su goce, con las formalidades constitucionalmente garantizadas empero descuidadas en el caso; si no encuentra objeciones constitucionales al procedimiento cumplido hasta allí, así lo declarará precluyendo hacia el futuro cualquier cuestionamiento en torno al desarrollo del trámite durante la etapa examinada.

Valga una precisión: en atención a la esencia de la cuestión debatida y a la importancia institucional del asunto, el juez interviniente deberá practicar -siempre salvaguardando el principio de bilateralidad- los ajustes procesales pertinentes para que el litigio alcance el estadio de sentencia definitiva en el menor tiempo posible, ejerciendo sus prerrogativas ordenatorias e instructorias, concentrando la mayor cantidad de etapas procesales y evitando caer en rigorismos formales que atenten contra la celeridad y economía esperables para un caso como el que se describe.

3. Clarificado el carril procesal pertinente para conflictos englobados en la doctrina del precedente "Denot", de la S.C.B.A., vale adentrarse ahora en la temática de las medidas cautelares que en dicho marco pretensional podrían plantear los Intendentes investigados.

a. Liminariamente he de recordar que esta Alzada ha exigido antes de ahora (cfr. doct. causa **C-2820-MP1 "Asociación de Amigos de la Terminal MDP"**, sent. de 20-XII-2011, del voto de la mayoría), que con carácter previo a verificar la presencia de los recaudos de viabilidad de las medidas cautelares -cualquiera sea su esencia y alcance-, el juez de grado debe indagar **qué grado de vinculación posee la tutela requerida con el objeto de la pretensión principal a la que accede o a la que accederá**. Esta es una regla básica de examen que debe practicarse frente a cualquier pedimento cautelar y responde a las notas de **instrumentalidad** [cfr. doct. Segunda Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial del Dto. Jcial. La Plata, Sala I **in re** "Pinturerías García S.A.", sent. de 22-09-2009] y **accesoriedad** de toda tutela precautoria (cfr. doct. S.C.B.A. causa I. 71.017 "Necochea Entretenimientos S.A.", res. de 23-XI-2011).

La doctrina de esta Alzada no es caprichosa: recuérdese que la procedencia de una medida precautoria depende de su adecuación al fin perseguido por el peticionante en su demanda [cfr. doct. Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial del Dto. Jcial. Mar del Plata, Sala II **in re** "Martinata", sent. de 23-09-2003], esto es, de una suficiente compatibilidad de medio a fin entre la cautelar y el objeto del proceso [cfr. doct. Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial del Dto. Jcial. Mar del Plata, Sala II **in re** "Tacchino", sent. de 11-07-2002] para -de tal modo- preservar la efectividad de la futura sentencia [cfr. doct. Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial del Dto. Jcial. Mar del Plata, Sala II **in re** "SADAIC", sent. de 23-08-2001] y

evitar que se tornen ilusorios los derechos de quien la solicita [cfr doct. Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial del Dto. Jcial. San Nicolás *in re* "Di Stefano", sent. de 13-12-2005].

Es por ello que este Tribunal ha puesto énfasis en el carácter eminentemente accesorio de las cautelares (doct. esta Cámara causa **A-1262-MP0 "Dopchiz"**, sent. del 19-III-2009), reconociendo que éstas carecen de autonomía y que no constituyen un fin en sí mismas (argto. doct. C.S.J.N. Fallos 306:506; cfr. doct. esta Cámara causa **V-617-BB1 "Sociedad de Fomento Amigos de Pehuen-Co"**, sent. del 16-X-2008), por el nexo de instrumentalidad que las liga a un proceso principal cuyo contenido y naturaleza condicionan, consecuentemente, su procedencia, mantenimiento y eventuales variaciones (doct. esta Cámara causa **C-3306-D01 "Consorcio Emprendimiento Carilo"**, sent. de 20-XII-2012), debiendo mediar entre el resguardo requerido y la acción que tiende a hacer valer la pretensión de fondo una clara línea de congruencia pues, si ella no existe, no corresponde otorgarlas (cfr. doct. esta Cámara causas **C-2278-BB1 "Gioventu"**, sent. de 05-V-2011; **C-2316-MP1 "Paseo de las Toscas"**, sent. de 03-VI-2011; **C-3305-D01 "Consorcio Copropietarios Cilene Terrazas"**, sent. del 18-IX-2012).

Esta línea jurisprudencial es enteramente aplicable a cautelares peticionadas en el marco de una pretensión de restablecimiento de derechos como la que pudiera articularse al denunciarse vulneraciones a derechos constitucionales durante el trámite de los arts. 249 y 250 de la L.O.M.

b. A partir del desarrollo precedente **y en una primera aproximación**, parecería que ninguna tutela cautelar podría otorgar el juez en lo contencioso administrativo interviniente cuando un Intendente prescinde de formular comentario alguno dirigido a precisar el contenido de la pretensión fonal cuyo objeto persigue resguardar

anticipadamente -con sustento en el art. 23 inciso 1° del C.P.C.A.- a través de la tutela peticionada.

Cierto es que a partir de la causa **C-2297-D01 "Dagostino"** [sent. del 10-III-2011] esta Cámara comenzó a repudiar aquellos pedimentos cautelares que, solicitados anticipadamente a la promoción de una demanda contencioso administrativa, no consignaban la o las pretensiones principales a las que antecederían y cuya promoción tempestiva requiere el art. 23 inciso 2° del C.P.C.A., bajo pena de caducidad de la tutela conferida. En los casos en que así lo hizo, tal línea jurisprudencial fue referida cuando del relato formulado al presentar el pedimento cautelar anticipado **(i)** no podía vislumbrarse con claridad cuál sería el interés del presentante en un futuro proceso o su vinculación con los antecedentes que, si bien conformaban la plataforma del remedio cautelar pretendido, no poseían una adecuada conexión con un proceso principal posterior [cfr. causa **C-2316-MP2 "Paseo de las Toscas S.A."**, sent. de 03-VI-2011, en especial apartado II.3.b. penúltimo párrafo, del voto que concitó adhesión], **(ii)** no mediaba correlación entre la cautelar anticipada pedida y los supuestos procesos a los que posteriormente la anexaría el presentante [cfr. causa **C-2278-BB1 "Giuventu"**, sent. de 05-V-2011, en especial, punto II.3.b. **in fine**, del voto que concitó adhesión]; **(iii)** cuando se denunciaba como proceso principal posterior una medida autosatisfactiva [cfr. causa **C-2297-D01 "Dagostino"** citada] o **(iv)** se lo dijo en tono de recordatorio, por cuanto la cautelar se rechazó por otros motivos [cfr. causa **C-3375-D01 "Casa Killamet S.A."**, sent. de 12-III-2013, ver apartado II.3.b. del voto que concitó adhesión].

Empero, en casos en los que fue posible distinguir un claro contenido pretensional futuro por parte del pretendiente de la tutela anticipada, esta Cámara abordó el pedimento [cfr. causa **C-3027-D01 "Arriola"**, sent. de 10-IV-

2012] y en un caso hasta lo concedió -ante la presencia de los recaudos de procedencia- [cfr. causa **C-2112-MP2 "Angio"**, sent. de 13-X-2010], sin que haya abortado tal faena la ausencia de expresa denuncia sobre cuál proceso contencioso administrativo se iniciaría **a posteriori** y al cual accedería la adelantada cautelar, por cuanto era fácilmente previsible -en dichos casos- la interposición de una pretensión anulatoria.

Es la ausencia de denuncia sobre cuál será la pretensión contencioso administrativa principal a la cual accederá la cautelar anticipada **sumada** a la imposibilidad de tan siquiera inferirla o considerarla probable, a tenor del relato de antecedentes plasmado al formular el pedimento tutelar, la clave de bóveda de la doctrina de este Tribunal acuñada a partir de la causa **C-2297-D01 "Dagostino"** citada.

La mentada línea jurisprudencial lejos estuvo de constituir un fundamento ritualista e inflexible para rechazar todo tipo de cautelares anticipadas. Su principal objetivo fue cerrar las puertas a medidas pseudo precautorias anticipadas; esto es, cuando el peticionante lejos de respetar los cánones rituales fijados por el C.P.C.A. para ese tipo de tutela, recurre a ellas **para disfrazar una medida autosatisfactiva** sin tan siquiera haber alegado y probado la presencia de los estrictos recaudos que habilitan su excepcional procedencia, según han sido delineados por la doctrina de esta Cámara en las causas **A-3694-BB0 "Almada"** [sent. del 13-XII-2012], **A-3740-MP0 "Gorostegui"** [sent. del 27-XII-2012] y **C-4051-BB1 "Martz"** [sent. de 17-IX-2013] -entre otras-.

Como recientemente se dijo [cfr. causa **D-5008-MP1 "Scarímbolo"**, res. de 22-05-2014], al momento de pedir una cautelar anticipada, todo accionante debe ilustrar al juez interviniente sobre la pretensión que habrá de iniciar en el futuro y tal faena debe ser cumplida con la debida claridad

que permita advertir -por lo menos- (i) la individualización y contenido de la actuación u omisión administrativa que configura el caso y (ii) la relación metódica y explicada de las circunstancias del caso, elementos que habrán de ser consignados en el escrito con el que se incite, anticipadamente a los fines cautelares, la jurisdicción contencioso administrativa. De tal forma se evita -de un lado- que se dicten medidas cautelares por magistrados que carecen de toda competencia para entender en el caso, y -del otro- que por vía precautoria se habilite una especie de "acción popular" indirecta mediante la cual cualquier individuo, sin una mínima conexidad de su pretensión con el acto atacado o conducta cuestionada, podría no solo obtener su suspensión alegando irregularidades manifiestas sino -más grave aún- inhibir la presunción de legitimidad del accionar estatal, poniendo en crisis el funcionamiento de la Administración, sin siquiera haber articulado una acción que permitiera vislumbrar, aunque fuera **prima facie**, un interés tutelado por el ordenamiento [cfr. doct. esta Cámara causa **C-4249-MP1 "Mastakas"**, sent. de 18-III-2014].

c. En pos de responder el primer agravio del Concejo apelante y siguiendo el desarrollo jurisprudencial precedentemente descripto, juzgo que del escrito de fs. 287/301 es fácilmente determinable la pretensión sustantiva que habrá de iniciar el Intendente Municipal de Azul a la que debería acceder la cautelar anticipada peticionada en dicho libelo. Si allí se imputa al Honorable Concejo Deliberante conductas que han "vulnerado [su] derecho al debido proceso, derecho de defensa, igualdad de armas, igualdad ante la ley y derecho de propiedad" y se solicita "la suspensión de un procedimiento administrativo especial a través de la medida de no innovar", ello "hasta superar las irregularidades de la prueba de cargo y que se provea la ofrecida en el descargo, que no ha sido proveída por la comisión investigadora en su

informe final ni por el HCD", entonces es más que claro que lo que habrá de perseguirse será el restablecimiento de las garantías constitucionales del debido proceso y de defensa que se denuncian conculcadas durante el trámite de los arts. 249 y 250 de la L.O.M., llevado a cabo en el expte. IM nro. 1965/2013.

Y aunque podría censurarse -como lo hiciéramos en la causa "Denot"- que el **a quo** no practicó el precedente ejercicio intelectual en su pronunciamiento, no es menos cierto que suscitada la intervención de esta Alzada, no resultando abstracto el tratamiento del recurso de apelación y evaluado **in totum** el trámite judicial cumplido hasta aquí, bien puede concluirse que el pronunciamiento cuestionado no merece ser totalmente invalidado desde la perspectiva de nuestra previa doctrina de las cautelares anticipadas. En esta parcela, entonces, el remedio no es de recibo, más cuando ni siquiera se puso en crisis la presencia de los recaudos de procedencia [verosimilitud del derecho, peligro en la demora y ausencia de interés público comprometido] que, reglados por el C.P.C.A., se exigen para el otorgamiento de este tipo de medidas y fueron ponderados por el sentenciante de grado en el fallo atacado.

4. Asiste razón, empero, al Concejo cuando en su apelación denuncia que el magistrado de grado trocó [en el modo censurado por nuestra doctrina sentada en la causa "Denot"] una cautelar anticipada -que luce correcta a tenor de lo anteriormente expuesto-, en una improcedente medida autosatisfactiva.

En efecto, nada cabría reprocharle al Juez de grado cuando ordenó "la suspensión del procedimiento administrativo seguido al Intendente Municipal del partido de Azul, Dr. José Manuel Inza, mediante la instrumentación del expte. IM nro. 1965/2013, disponiendo en tal sentido, notificar al Presidente del Honorable Concejo Deliberante, al propio

Cuerpo Deliberativo y a la Comisión Investigadora, mediante oficio". Mas haberlo hecho "... hasta tanto se evalúe y garantice lo dispuesto en los considerandos [del pronunciamiento] en un todo", importó tener por cierto que las denuncias sobre conculcación de las garantías de debido proceso y de defensa efectivamente tuvieron lugar, **juicio practicado sin haber escuchado al Concejo demandado, en una evaluación apresurada de la documentación administrativa adjuntada y cuando ni siquiera la parte actora hubo articulado una concreta pretensión de restablecimiento de derechos**, respecto de la cual la cautelar de no innovar resultaba accesoria e instrumental.

Aunque la medida suspensiva decretada luce acertada en cuanto a sus recaudos de procedencia frente al desencadenamiento de los acontecimientos y a un criticable apresuramiento del Concejo Deliberante en el trámite evaluado, al haber ordenado adicionalmente el **a quo** que se garantice el debido proceso y el derecho de defensa "en un todo" incurrió en un pronunciamiento que, por lo prematuro, modificó el alcance de la cautelar anticipada por el de una medida autosatisfactiva, sin brindar posibilidad de defensa al Concejo Deliberante para que alegara y, en su caso, demostrara que los supuestos menoscabos a las garantías constitucionales no tuvieron lugar en el trámite del expte. IM nro. 1965/2013, como lo deja entrever a fs. 332/333.

Al acoger esta parcela de la crítica, habré de proponer al Acuerdo mantener exclusivamente la medida cautelar anticipada de no innovar que importó la suspensión del procedimiento administrativo seguido al Intendente Municipal del partido de Azul, Dr. José Manuel Inza, mediante la instrumentación del expte. IM nro. 1965/2013, **debiendo el actor articular en el plazo fijado en el primer párrafo del art. 207 del C.P.C.C.** [cfr. art. 23, inciso 2, apartado b. del C.P.C.A.] -computado desde que quede firme el presente

fallo- la correspondiente pretensión de restablecimiento de derecho reglada por el art. 12 inciso 2° del C.P.C.A., bajo apercibimiento de producirse de pleno derecho la caducidad de la tutela, con las consecuencias procesales regladas por el señalado precepto y el consecuente archivo de las presentes actuaciones.

III. Con todo, entiendo que corresponde acoger parcialmente el recurso de apelación articulado por el Presidente del Honorable Concejo Deliberante de Azul obrante a fs. 331/339, manteniéndose exclusivamente la medida cautelar anticipada de no innovar que importó la suspensión del procedimiento administrativo seguido al Intendente Municipal del partido de Azul, Dr. José Manuel Inza, mediante la instrumentación del expte. IM nro. 1965/2013, **debiendo el actor articular en el plazo fijado en el primer párrafo del art. 207 del C.P.C.C.** [cfr. art. 23, inciso 2, apartado b. del C.P.C.A.] la correspondiente pretensión de restablecimiento de derecho reglada por el art. 12 inciso 2° del C.P.C.A., bajo apercibimiento de producirse de pleno derecho la caducidad de la tutela, con las consecuencias procesales regladas por el señalado precepto y el consecuente archivo de las presentes actuaciones. Habiendo mediado contradicción, la correspondiente condena en costas por esta incidencia debería quedar diferida a las resultas del proceso principal que se inicie o de la declaración de caducidad de pleno derecho de la tutela, según fuere el caso [cfr. doct. S.C.B.A. causa C. 101.606 "Alvarez", sent. de 16-IV-2014].

Teniendo en cuenta la prematuridad de la opinión del magistrado interviniente, correspondería designar magistrado hábil para la prosecución de las actuaciones, para lo cual resultará pertinente citar a las partes constituidas en el proceso a una audiencia a celebrarse en la sede de este Tribunal, a los fines de proceder -por Secretaría- al sorteo, entre los Juzgados de Primera Instancia de este fuero

correspondientes a la región sobre la que esta Alzada tiene competencia -excepto el del Depto. Judicial Azul-, de aquel que deberá continuar el trámite de la presente causa de conformidad con lo que aquí se propone (art. 1° de la Resolución N° 309/2007 de la S.C.B.A.).

Con el alcance indicado, voto por la **afirmativa**.

El **señor Juez doctor Mora**, con igual alcance y por idénticos fundamentos a los brindados por el señor Juez doctor Riccitelli, también vota a la cuestión planteada por la **afirmativa**.

De conformidad a los votos precedentes, la Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo con asiento en Mar del Plata, dicta la siguiente

SENTENCIA

1. Acoger parcialmente el recurso de apelación articulado por el Presidente del Honorable Concejo Deliberante de Azul obrante a fs. 331/339, manteniéndose exclusivamente la medida cautelar anticipada de no innovar que importó la suspensión del procedimiento administrativo seguido al Intendente Municipal del partido de Azul, Dr. José Manuel Inza, mediante la instrumentación del expte. IM nro. 1965/2013, **debiendo el actor articular en el plazo fijado en el primer párrafo del art. 207 del C.P.C.C.** [cfr. art. 23, inciso 2, apartado b. del C.P.C.A.] -computado desde que se desinsacule nuevo juez de conformidad con el punto 3 de esta sentencia- la correspondiente pretensión de restablecimiento de derecho reglada por el art. 12 inciso 2° del C.P.C.A., bajo apercibimiento de producirse de pleno derecho la caducidad de la tutela, con las consecuencias procesales regladas por el señalado precepto y el consecuente archivo de las presentes actuaciones.

2. Habiendo mediado contradicción, la correspondiente condena en costas por esta incidencia se difiere a las resultas del proceso principal que se inicie o de la

declaración de caducidad de pleno derecho de la tutela, según fuere el caso [cfr. doct. S.C.B.A. causa C. 101.606 "Alvarez", sent. de 16-IV-2014].

3. Teniendo en cuenta la prematuridad de la opinión del magistrado interviniente, corresponde designar magistrado hábil para la prosecución de las actuaciones, para lo cual se cita a las partes constituidas en el proceso a una audiencia a celebrarse en la sede de este Tribunal **el 09-09-2014 a las 09:30 horas**, a los fines de proceder -por Secretaría- al sorteo, entre los Juzgados de Primera Instancia de este fuero correspondientes a la región sobre la que esta Alzada tiene competencia -excepto el del Depto. Judicial Azul-, de aquel que deberá continuar el trámite de la presente causa de conformidad con lo que aquí se propone (art. 1° de la Resolución N° 309/2007 de la S.C.B.A.).

Regístrese, notifíquese con carácter urgente [art. 182 Acuerdo S.C.B.A. N° 3397/2008 y sus modif.] y, cumplido lo ordenado en el punto 3, remítanse por Secretaría las actuaciones al Juzgado que deba entender en la causa, librándose el correspondiente oficio al Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo N° 1 del Depto. Jdcial. Azul para su toma de razón. Fdo: Dres. Elio Horacio Riccitelli - Roberto Daniel Mora - María Gabriela Ruffa, Secretaria.