



Poder Judicial de la Nación

## CÁMARA FEDERAL DE MAR DEL PLATA

/// del Plata, de noviembre de 2024.

### VISTOS:

Estos autos caratulados “**AGUILERA, MARÍA CRISTINA Y OTROS c/ ESTADO NACIONAL – MINISTERIO DE JUSTICIA s/MEDIDA CAUTELAR AUTÓNOMA**”, expediente N° 7004/2024/CA1, procedente del Juzgado Federal de N° 4 de esta ciudad, Secretaría AD-HOC.

### Y CONSIDERANDO:

I.- Llegan las presentes actuaciones a esta Alzada para decidir el recurso de apelación que interponen con fecha 19/07/2024 las Dras. Cecilia M. Ezcurra y Mariana Muriel Brun, en representación del Estado Nacional –Ministerio de Justicia, contra la resolución de fecha 16/07/2024 por la que el juez de grado, luego de declarar la inconstitucionalidad de los arts. 4, 5, 6 inc. 1, 10 y 13 inc. 3 de la ley 26.854, decreta, bajo caución juratoria, medida cautelar autónoma, disponiendo la suspensión de los efectos de la Resolución 2024-133 de dicho Ministerio, así como su provisoria inaplicabilidad con relación a los Registros de la Propiedad Automotor cuyos encargados y/o representantes son demandantes en estos autos, hasta que se resuelva en definitiva la cuestión de fondo en el marco de la actuación administrativa antes iniciada y/o de la acción judicial que oportunamente se inicie, supeditando su continuidad a la efectiva radicación de la acción principal en el plazo previsto por el ordenamiento ritual.

Los motivos de agravio expuestos en el líbelo recursivo se ordenan, en principio, a cuestionar la declaración de inconstitucionalidad de la Ley de Medidas Cautelares contra el Estado, particularmente, en lo que atañe al informe previo, la vigencia del límite temporal de las medidas cautelares, la exigibilidad de caución real, y los requisitos para la obtención de la cautelar (arts. 4, 5, 6 inc 1, 10 y 13 de la ley 26.854).



Seguidamente, tacha de arbitraria la resolución recurrida por conceder la medida cautelar de manera *extra petita*, en tanto su vigencia debió supeditarse -según lo solicitado por la actora-, al agotamiento de la vía administrativa, ocurrido con fecha 19/07/2024.

Plantea la ausencia de controversia judicial por ausencia de perjuicio y falta de derecho subjetivo, considerando que al momento del dictado de la Resolución 2024-133 (16/04/2024) no se habían proyectado efectos jurídicos para los funcionarios registrales emanados de la Resolución 2024-122 (12/04/2024), y por tanto no tenían ningún tipo de derecho subjetivo que pudiera ser lesionado o afectado por la norma cuestionada.

Acto seguido sostiene que no se acredita la verosimilitud en el derecho por cuanto los actores no logran hacer mella en la presunción de legitimidad del acto administrativo, considerando el dictamen jurídico IF-2024-39308171-APN -DGAJ# MJ del 17/04/2024, a través del cual la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Justicia no formuló observaciones en lo que refiere al aspecto legal del acto administrativo; como tampoco acreditan el derecho a percibir una suma fija, habiendo incurrido el *a quo* en un error al analizar la situación económica, lo que requiere mayor amplitud probatoria.

Sostiene la inexistencia de peligro en la demora por falta de acreditación de un daño irreparable, negando que se acredite la pérdida que invocan los accionantes.

Alega que el juez de grado ha efectuado una incorrecta interpretación del interés público comprometido, y que la medida cautelar otorgada afecta el principio de división de poderes, en tanto no puede suspenderse el ejercicio de facultades ejercidas de acuerdo al marco normativo aplicable.

Cita jurisprudencia en apoyo del posicionamiento de la Administración en otros procesos similares y plantea el caso federal.

Finalmente, solicita que se revoque la sentencia apelada y se deje sin efecto la medida cautelar concedida en autos, con expresa imposición de costas a la actora.

II.- Mediante escrito de fecha 29/07/2024, el Dr. Iván Fernando Budassi, apoderado de los actores, contesta la expresión de agravios, solicitando, en primer término, se declare desierto el recurso por constituir un mero





Poder Judicial de la Nación

## CÁMARA FEDERAL DE MAR DEL PLATA

disentimiento con la resolución atacada en lugar de una crítica razonada; para luego contradecir los agravios expuestos por la demandada.

Defiende la verosimilitud del derecho de sus representados en el marco normativo que les asegura a los Encargados de Registro Automotor un nivel de ingresos suficiente para cubrir costos, gastos y retribución; en la acreditación mediante las certificaciones contables de los gastos e ingresos de los registros a cargo de los actores que representa; y en el reconocimiento de la necesidad de recomponer su ingreso plasmada en la Resolución 2024-122.

Solicita se rechace el recurso de apelación interpuesto y se confirme la resolución recurrida con costas.

**III.-** Recibidas las actuaciones en esta Cámara de Apelaciones, se emite el despacho de autos para resolver con fecha 9 de agosto de 2024, por lo que nos encontramos en condiciones de abocarnos al conocimiento del recurso impetrado por las representantes del Estado Nacional - Ministerio de Justicia de la Nación.

**IV.-** Previo a comenzar con el desarrollo de las cuestiones propuestas a revisión, hemos de señalar que sólo se atenderán aquellos planteos que consideramos esenciales a los fines de la resolución del litigio. Cabe aquí recordar por ello, que los jueces no están obligados a analizar todos y cada uno de los pedidos de las partes recurrentes, pues basta que lo hagan respecto de aquellos que se juzgan esenciales y decisivos para el fallo de la causa.

En este sentido, ha sido nuestra Corte Suprema de Justicia quien ha sentado la doctrina según la cual los jueces no están obligados a ponderar una por una y exhaustivamente todas las pruebas agregadas a la causa sino sólo aquellas estimadas conducentes para fundar sus conclusiones, ni a analizar todas las cuestiones y argumentos utilizados que a su juicio no sean decisivos (ver LL 144 p. 611, 27.641-S; LL 145 p. 346; LL 148 p. 692, 29.625-S; Fallos 296 :445; 297:333 entre otros).

Sentado lo anterior, y luego de analizar los antecedentes del caso, hemos de adelantar nuestro criterio en el sentido de revocar parcialmente la resolución atacada por cuanto, en lo que respecta a la declaración de inconstitucionalidad de parte del articulado de la ley 26.854, corresponde confirmar el decisorio atacado según lo resuelto por este Tribunal en el precedente “*Supermercados*



*Toledo S.A. c/ AFIP s/ Acción declarativa de inconstitucionalidad – Incidente de Apelación*”, Expte. N° 41049480/2020/2 de fecha 29 de diciembre de 2015, a cuyos fundamentos nos remitimos por razones de brevedad.

Sin embargo entendemos que corresponde revocar la medida cautelar autónoma concedida en autos que ordena la suspensión de la Resolución 2024-133 del Ministerio de Justicia de la Nación y su provisoria inaplicabilidad a los Encargados de Registros de la Propiedad Automotor que revisten la condición de demandantes en estas actuaciones.

Cabe destacar que dicha solución no trasunta en este caso por los carriles de la falta de agotamiento de la vía administrativa, por cuanto la acción se hubo articulado como medida cautelar autónoma a fin de suspender los efectos del acto administrativo mientras tramita su impugnación en la instancia administrativa.

Este Tribunal se ha expedido acerca de que, en el campo del proceso contencioso administrativo, es posible obtener la suspensión de los efectos del acto administrativo en sede judicial a través de una *“medida cautelar autónoma”* que no se vincule con una demanda promovida o a promoverse en el futuro sobre el fondo de la cuestión.

Se señaló que su razón de ser se encuentra en el hecho de no haberse agotado definitivamente la discusión de fondo en sede administrativa, de modo tal que, *“en este tipo de procesos, junto al pedido de una pretensión cautelar autónoma en sede judicial, paralelamente, prosigue el trámite del recurso o reclamo administrativo que puede o no derivar en una demanda judicial sobre el fondo de la cuestión”* (autos caratulados *“D’ ARRIGO, Carmen M. c/ AFIP – DGI s/ MEDIDA CAUTELAR AUTÓNOMA”*, Expte. 12.453 del Registro de este Tribunal, resolución de fecha 31 de marzo de 2011, Registrada al Tomo CXXI, Folio 16.917, Año 2011).

Ahora bien, en cuanto a los recaudos de admisibilidad de estas medidas satisfactorias, consideramos que debe existir casi certeza del derecho, es decir, fuerte probabilidad o interés tutelable cierto y manifiesto; y que el peligro en la demora se traduce en la exigencia de que la tutela inmediata sea imprescindible,





Poder Judicial de la Nación

## CÁMARA FEDERAL DE MAR DEL PLATA

frustrándose en caso contrario el derecho invocado (ver “ROCMA S.R.L. c/ CAMUZZI GAS PAMPEANA S.A. s/ Medida Cautelar”, Expediente N° 7923/2015, resolución de fecha 4 de marzo de 2016).

Por lo demás, también hemos dicho que la concesión de una medida suspensiva de los efectos de un acto de la Administración como la ordenada en autos, es de carácter excepcional y debe ser examinada con particular estrictez y necesaria prudencia, en tanto constituye un adelanto de jurisdicción favorable respecto del fallo final de la causa, y existe una presunción de legitimidad del acto impugnado.

Tal el criterio de la Corte Suprema de Justicia cuando expresa que, dentro de las medidas precautorias, la innovativa es una decisión excepcional porque altera el estado de hecho o de derecho existente al tiempo de su dictado, ya que configura un anticipo de jurisdicción favorable respecto del fallo final de la causa, lo que justifica una mayor prudencia en la apreciación de los recaudos que hacen a su admisión (Fallos: 316:1833; 319:1069; 326:3729, entre otros).

Expresa, además, que *“la necesidad de esa especial prudencia deriva también de la presunción de validez de los actos de los poderes públicos y de la consideración del interés público en juego* (arg. Fallos: 319:1069).

Cabe agregar que, en consonancia con dichos conceptos, este Tribunal ha señalado en autos "Mendez, Fernando c/ D.G.I. s/ Amparo" (T XV F 3155 del Libro de Sentencias), que la declaración de medidas cautelares dictadas contra la administración pública deben atenerse a un criterio eminentemente restrictivo frente a la presunción de legitimidad de la que gozan sus actos puesto que los actos administrativos o legislativos tienen como característica la presunción de su legitimidad y fuerza ejecutoria; ello permite por regla general- que la administración ejecute sus propios actos sin que los recursos o acciones judiciales, mediante los cuales se discute su validez, suspendan su ejecución.-

Tal presunción de legitimidad determina, en principio, la improcedencia de las medidas cautelares contra los actos de los poderes públicos (fallos 313 :521,819, entre otros), como también que el cumplimiento de los requisitos



legales debe ser de riguroso cumplimiento, pues los actos administrativos gozan de presunta legalidad y deben demostrarse que *prima facie* no se basan en el ordenamiento jurídico, o sea debe trascender su arbitrariedad.-

Pero no obstante ello hemos referido, asimismo, que no es menos cierto que dicha presunción cede cuando efectuada una valoración también "*prima facie*" del derecho invocado por el afectado, la misma es favorable a la pretensión del peticionante debiéndose para ello apreciar la presunta irrazonabilidad con un criterio de probabilidad acerca de su existencia, sin que ello implique prejuzgar sobre la solución de fondo.

En el caso de autos el juez de la primera instancia ha considerado que los Registros Automotores deben contar con los medios necesarios para poder mantenerse económicamente, y que ello se estaría afectando con la Resolución 133/2024 del Ministerio de Justicia de la Nación al haber ocasionado una quita intempestiva de la actualización arancelaria de los emolumentos paliativa de la inflación prevista en la Resolución 122/2024, y que los accionantes comenzaran a percibir.

Recordemos que con fecha 12/04/2024 el Ministerio de Justicia emitió la Resolución 122/2024 por la cual aumentó los aranceles registrales y los montos mínimos y límites de las sumas que perciben los Encargados de Registro sustituyendo los Anexos I, II, III, IV, y V de la Resolución ex. M.J. y D.H. N° 314 /02 y sus modificatorias (art. 1) y el Anexo I de la Resolución ex M.J y D.H. N° 1981 y sus modificatorias (art. 2); y que con fecha 16/04/2024 emitió la Resolución 133/2024 por la que dejó sin efecto la Resolución 122/2024 (art. 1).

Para emitir la medida cautelar aquí atacada el juez de grado tiene por acreditada la falta de adecuación entre ingresos y egresos de los Registros Seccionales, y que la Resolución 133/2024 pone en riesgo la continuidad del servicio público que se brinda, afectando tanto la seguridad jurídica que les es inherente, como así también el derecho a la propiedad de los Encargados de dichos Registros, quienes estarían soportando con su patrimonio el sostén de su funcionamiento ante la insuficiencia de ingresos genuinos derivados de la actividad registral.





Poder Judicial de la Nación

## CÁMARA FEDERAL DE MAR DEL PLATA

Tales son las consideraciones que, a juicio del juez de grado, harían cesar la presunción de legitimidad del acto administrativo cuya suspensión cautelar ordena.

Analizados los agravios formulados por la demandada en torno a estas consideraciones, observamos, en primer término, que se encuentra controvertido por la Administración que los accionantes puedan invocar un derecho adquirido emanado de la Resolución 122/2024, que de alguna forma condicione la potestad de revocación de ese acto ejercida mediante la Resolución 133/2024 y/o se derive de esta última un perjuicio por el que la Administración deba responder.

Si atendemos al texto de la Resolución 122/2024, vemos que en su artículo 2 establece que las modificaciones a la tabla de "Montos Mínimos y Límites para la Liquidación de Emolumentos", resultarán de aplicación a partir de la liquidación correspondiente al mes de abril de 2024, y que las modificaciones a los aranceles entrarán en vigencia a partir del día de su publicación (art. 3) surgiendo entonces de la propia normativa una diferenciación en cuanto al momento en que debían surtir efectos las modificaciones sobre ambos conceptos, lo que habilita el debate planteado por la Administración en torno al alcance de los derechos adquiridos por los encargados de Registro en función de esta Resolución.

Por tanto, a juicio de este Tribunal no resulta manifiesto que los encargados porten un derecho subjetivo emanado de la vigencia de la Resolución 122/2024 que, como tal, justifique la suspensión cautelar de los efectos de la Resolución 133/2024, máxime en este tipo de proceso autónomo.

Hecha la anterior observación, se advierte, además, que en función del art. 18 de la Ley 19.549 la Administración tiene la potestad de revocar sus propios actos de alcance general, y que, por otro lado, no existe en cabeza de los administrados un derecho subjetivo a su inalterabilidad.

Nuestra Corte Suprema de Justicia de la Nación tiene dicho que "*...nadie tiene un derecho adquirido al mantenimiento de leyes o reglamentos o a su simple inalterabilidad (Fallos: 267:247; 268:228; 275:130; 299:93 y 325:2600)*".

Descartada entonces, *prima facie*, que la verosimilitud del derecho pueda sustentarse en la existencia de un derecho subjetivo en cabeza de los



encargados de Registro, emanado de la Resolución 122/2024, resta considerar si la suspensión cautelar de la Resolución 133/2024 se justifica en razón de la verificación de una ilegitimidad manifiesta en el ejercicio de la potestad revocatoria plasmada en esta última resolución.

Para ello los accionantes plantean que la revocación de la Resolución 122/2024 afecta la ecuación económica-financiera en la que se apoya el funcionamiento de los registros seccionales de la Propiedad Automotor, vulnerando su derecho a una retribución; y el juez de grado tiene por constatada dicha circunstancia advirtiendo un peligro de afectación al derecho de propiedad de los accionantes, como así también a la seguridad jurídica, en tanto se estaría poniendo en riesgo el funcionamiento de un servicio público esencial.

Se advierte entonces, que la tacha de ilegitimidad sobre el acto administrativo en cuestión no se sustenta en una falta de legalidad formal -sobre la cual el juez de grado no ha efectuado observación alguna- sino en la falta de razonabilidad en el ejercicio de una potestad discrecional de quien resulta, en este caso, la autoridad competente para emitirlo: el Ministerio de Justicia de la Nación (atribuciones conferidas por los artículos 9° del Régimen Jurídico del Automotor (Decreto-Ley N° 6582/58 -ratificado por Ley N° 14.467-, t.o. Decreto N° 1114/97, y sus modificatorias); 22, inciso 16), de la Ley de Ministerios (t.o. 1992) y sus modificaciones; 2°, inciso f), apartado 22, del Decreto N° 101 del 16 de enero de 1985 y sus modificatorios; 1° y 3°, inciso b), del Decreto N° 644 del 18 de mayo de 1989 y su modificatorio; y 1° del Decreto N° 1404 del 25 de julio de 1991).

Alrededor de este aspecto la Administración plantea su disidencia, poniendo en tela de juicio la gestión económico-financiera de los encargados de las Seccionales de Registro, de modo que en relación a la determinación del equilibrio de la ecuación económica financiera considerada por el juez de grado incorpora otro parámetro de valoración, que por el hecho de tornar aún más compleja la cuestión a dilucidar, amerita, a nuestro juicio, mayor actividad de debate y prueba, algo impropio del tipo de proceso que nos ocupa.

Otro tanto podemos predicar en torno a la evaluación judicial sobre el riesgo de normal funcionamiento del servicio público brindado por las Seccionales del Registro Automotor, aspecto también controvertido por la







Poder Judicial de la Nación

## CÁMARA FEDERAL DE MAR DEL PLATA

demandada quien, siendo en principio la autoridad facultada para ordenar y decidir en la materia no debiera ser deslegitimada en su apreciación, sino luego de un proceso ordinario que posibilite una valoración adecuada de aspectos complejos y técnicos específicos.

En este punto consideramos imprescindible retener que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha expresado, categóricamente, que uno de los principios elementales de nuestra organización institucional consiste en que cada uno de los tres poderes que forman el gobierno federal tiene facultades para aplicar e interpretar la Constitución Nacional por sí mismo, cada vez que ejerce las facultades que ella les confiere (Fallos: 53:420; 311:460; 344:2339) y que la misión más delicada que compete al Poder Judicial es la de saber mantenerse dentro de la órbita de su jurisdicción, sin menoscabar las funciones que incumben a los otros poderes ni suplir las decisiones que aquéllos deben tomar (Fallos: 155:248; 272:231; 311:2553 y 2580; 320:2851; 328:3573; 338 :488; 339 :1077; 344:311, voto de los jueces Maqueda y Lorenzetti, entre muchos otros).

Considerando entonces que las circunstancias valoradas por el juez de grado para concluir en la falta de razonabilidad del acto administrativo en cuestión requieren mayor actividad de debate y prueba y que, por lo tanto, no se aprecia de modo evidente la arbitrariedad que se pregona en el auto apelado respecto de la Resolución 133/2024 emitida por el Ministerio de Justicia de la Nación, es que corresponde, de conformidad con el principio de presunción de legitimidad del acto administrativo, revocar la medida cautelar autónoma allí ordenada.

Finalmente, y en cuanto a las costas de Alzada, corresponde su imposición a los accionantes en su calidad de vencidos (art. 68 del C.P.C.C.N.).

Por todo lo expuesto, este Tribunal;

### **RESUELVE:**

I.- Confirmar parcialmente la resolución de fecha 16/07/2024 en cuanto tiene por habilitada la presente instancia judicial y declara la inconstitucionalidad de los arts. 4, 5, 6 inc 1, 10 y 13 inc. 3 de la ley 26.854.



**II.-** Revocar parcialmente la resolución apelada en cuanto decreta medida cautelar autónoma que suspende los efectos de la Resolución 2023-133 del Ministerio de justicia y dispone su provisoria inaplicabilidad con relación a los Registros de la Propiedad Automotor cuyos encargados y/o representantes son demandantes en estas actuaciones.

**III-** Imponer las costas de ambas instancias a los accionantes en su calidad de vencidos (art. 68 del C.P.C.C.N.).

**IV.-** A las presentaciones de fecha 24/10/2024 (“PONE EN CONOCIMIENTO ACOMPAÑA” y “FALLO EXCMA CÁMARA CÓRDOBA SALA B”); estese a los dispuesto precedentemente.

**REGÍSTRESE, NOTIFÍQUESE Y DEVUÉLVASE.**

**DR. ALEJANDRO O. TAZZA**  
**JUEZ DE CÁMARA**

**DR. EDUARDO P. JIMÉNEZ**  
**JUEZ DE CÁMARA**

Se deja constancia que se encuentra vacante el cargo de tercer integrante de este Tribunal (art. 109 RJN); que los jueces han firmado electrónicamente esta sentencia desde sus respectivos despachos; y que en el día de la firma de la misma en el Sistema Lex 100 fue notificada electrónicamente a las partes con domicilio constituido.

**DR. WALTER D. PELLE**  
**SECRETARIO**

