

San Carlos de Bariloche, 6 de febrero de 2026.

VISTOS: Los autos **VARGAS, ERNESTO DANIEL C/ MUNICIPALIDAD DE SAN CARLOS DE BARILOCHE S/ MEDIDA CAUTELAR, BA-00092-C-2026.**

Y CONSIDERANDO:

A. Antecedentes:

A.1º) Que mediante presentación [I0001/ Consulta externa I0001](#) compareció Ernesto Vargas invocando el carácter de comodante del inmueble denominado "Planetario" y solicitó medida cautelar innovativa y de no innovar contra la Municipalidad de San Carlos de Bariloche, a fin de que se ordene la inmediata suspensión del procedimiento de Licitación Privada N° 002/26 -Expte. N° 002/26-; y se prohíba a la demandada avanzar en la apertura de ofertas, preadjudicación, adjudicación, firma de contrato o cualquier acto administrativo derivado del procedimiento licitatorio. Todo ello hasta tanto se resuelva la cuestión de fondo vinculada a la legitimidad del llamado a licitación y al reconocimiento del comodato vigente que lo legitima como ocupante y explotador del predio deportivo denominado en cuestión.

En ese sentido, hizo saber que con fecha 20 de julio de 2017 suscribió contrato de comodato con la Liga de Fútbol Bariloche por medio del cual se le otorgó el uso, ocupación y explotación comercial del predio; que a la fecha se encuentra vigente.

Que en razón de tal contrato ejerce de manera continua, pacífica, pública y legítima la explotación del lugar, pero pese a ello la Municipalidad ha llamado a Licitación Privada N° 002/26 con el objeto de conceder el predio. Que frente a ello ha impugnado administrativamente la cláusula 14 del pliego de Bases y Condiciones.

En cuanto a los requisitos de admisibilidad de la medida cautelar, refirió que su verosimilitud en el derecho se encuentra acreditada en razón del comodato vigente, que no puede ser desconocido por el acto administrativo dado que no existe acto revocatorio expreso, causa fundada ni procedimiento administrativo previo con derecho de defensa; e invoca ilegalidad manifiesta del objeto licitado por cuanto la Municipalidad no posee disponibilidad jurídica actual y por resultar una ficción jurídica el carácter sin fines de

lucro, por cuanto este no elimina ni atenúa la afectación patrimonial toda vez que el adjudicatario obtendrá uso exclusivo del predio por dos años renovables, la gestión integral del espacio, el control del uso de las actividades y la administración plena del funcionamiento del inmueble.

Que se configura así una verdadera concesión administrativa, lo que entiende vulnera los principios de legalidad, razonabilidad, buena fe administrativa, confianza legítima y seguridad jurídica.

Por su parte también argumentó que el art. 42 inc 2 de la Ord. 257-C-89 otorga efecto suspensivo automático a la impugnación administrativa, lo que refuerza la procedencia de la tutela solicitada.

Radicó el peligro en la demora en que la licitación ya se encuentra publicada, hay fecha de apertura de las ofertas, y en la eventual adjudicación de derechos subjetivos a favor de terceros y el desplazamiento fáctico del actor del predio. Todo lo cual resultaría de muy difícil o imposible reparación ulterior.

Finalmente, remarcó que la suspensión del procedimiento no afecta el interés público sino que evita la superposición de títulos jurídicos, conflictos posesorios y judiciales y una eventual responsabilidad patrimonial del Estado Municipal. Y solicitó se lo dispense de contracautela por inexistencia de perjuicio económico directo para la demandada y de interés público comprometido, o bien que se le fije una contracautela juratoria.

B. Análisis y solución del caso:

B.1°) Que preliminarmente debo comenzar indicando que estamos ante una medida cautelar de carácter innovativo, pues procura alterar el curso de un procedimiento licitatorio previsto por la Municipalidad de esta ciudad. Y si bien este Tribunal tiene dicho que las medidas cautelares por su naturaleza no requieren prueba terminante y plena del derecho invocado, sino que basta con que éste resulte prima facie verosímil; no puedo dejar de advertir que en el caso la medida cautelar se dirige contra un acto administrativo ejercido por la Administración en ejercicio de sus potestades, y que tales medidas deben ser interpretadas por ello restrictivamente, en razón de que los actos

administrativos gozan de presunción de legitimidad y ejecutoriedad. Por ese motivo, la jurisdicción contencioso administrativa no puede sustituir preventivamente a la Administración en el ejercicio de sus funciones, salvo que la paralización de la actividad estatal sea necesaria ante una ilegalidad manifiesta, arbitrariedad palmaria o daño irreparable cierto. Todo lo cual debe ser acreditado rigurosamente en razón del despacho restrictivo de este tipo de medidas mencionado.

Así, es necesario para el despacho cautelar analizarse los siguientes requisitos de procedencia: a) verosimilitud del derecho invocado, pero atento a la naturaleza jurídica del acto se requerirá fuerte posibilidad de que el derecho del solicitante exista; b) perjuicios graves de imposible reparación ulterior; c) existencia de motivos de interés público; y fundamentalmente considerar que tienen su fundamento en garantizar la legitimidad del obrar administrativo y evitar daños a los particulares en sus relaciones con la Administración, asegurando sus derechos mientras se sustancia el proceso principal y aún con independencia de este último. Pero basta la ocurrencia de uno solo de tales requisitos para que el juez quede habilitado a dictar la suspensión de los efectos del acto administrativo. (Conf. Cassagne, Juan Carlos, "Las medidas cautelares en el contencioso administrativo", La Ley 2001-B; 1090-LLP 2002, 132; TR LA LEY AR/DOC/18466/2001).

Este carácter restrictivo, y por lo tanto de excepción (Fallos 340:1129); ha sido ratificado por el criterio que ha seguido el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia, cuya doctrina legal resulta obligatoria (art. 42 L.O./STJRN-S3, 30/06/2005, "Brillo", 095/05). Es por ello que debe obrarse con la debida prudencia al momento de despacharse este tipo de cautelares. Y, por lo tanto, el análisis se centrará en primer término en determinar si existe o no verosimilitud del derecho suficientemente invocado y, si fuera así, si se cumplen los demás recaudos de procedencia.

Además, en materia administrativa en función de la división de poderes y a los efectos de no obstaculizar el accionar del Estado, cabe precisar que el despacho de cautelares no sólo requiere la clásica verosimilitud sino una fuerte probabilidad del derecho; con el objeto de que su despacho no obstaculice, comprometa o afecte los servicios a cargo del Estado. Ponderando con especial prudencia cuando la decisión puede alterar el estado de hecho o de derecho existente al momento de su dictado y más aún cuando implique un

anticipo de jurisdicción respecto del fallo final de la causa. No basta invocar eventuales perjuicios sino que es menester demostrar acabadamente que cualquier cambio a producirse en la situación existente significaría la posibilidad de convertir la decisión definitiva en un cumplimiento ilusorio. (Conf. Apcarian, Ricardo- Mucci Silvana, Código Procesal Administrativo de Río Negro- Comentado y Anotado, pág. 90/91).

B.2°) Ahora bien, puntualmente en cuanto a las medidas cautelares innovativas se requiere una estricta apreciación de las circunstancias del caso, analizando además de los requisitos usuales para su admisión, la ilegalidad o irrazonabilidad manifiesta. El STJ RN ha dicho que el despacho de este tipo de medidas es excepcional, justificando una mayor rigidez en la apreciación de los recaudos y determinando que esa estrictez debe extremarse aún mas cuando la cautelar innovativa se refiere a actos de los poderes públicos (STJ Se. 77/14"Club Hotel Dut Bariloche Sociedad Civil).

B.3°) Que el marco normativo resulta de lo dispuesto por los art. 2 del CPA y 212 del CPCC. Esta última norma citada, dispone que *"puede decretarse la prohibición de innovar o una medida innovativa en toda clase de juicio, siempre que: 1. El derecho sea verosímil. 2. Exista peligro de que, si se mantiene o altera en su caso la situación de hecho o de derecho, el mantenimiento o la modificación pueda ocasionar un daño grave e irreparable o influir en la sentencia o convierta su ejecución en ineficaz o imposible. 3. La cautela no pueda obtenerse por medio de otra medida precautoria"*.

B.4°) Que sentado todo lo expuesto e ingresando al análisis concreto de la cuestión, no surge con verosimilitud suficiente el derecho invocado por el actor. Esto, por cuanto si bien alega y acredita contar con un contrato de comodato sobre un predio, del Pliego de Licitación surge que se ha licitado el predio conocido como "Planetario" mientras que de los convenios acompañados surgiría que la actora sería comodataria del predio identificado catastralmente como NC 19-2-E-038A y del convenio suscripto entre LIFUBA y el Instituto Municipal de Tierras y Viviendas se trataría de un convenio suscripto en el marco de la implementación de la Ordenanza 1325-CM-03 (que dió en comodato a la Asociación Esperanza la parcela 19-2E-038B-03) mediante la cual se otorgó en comodato una porción de la parcela 19-2E-038B-03, por la cual el Instituto se comprometió a desafectar del dominio público municipal la calle lindera al norte con la del lote 19-2E-038B-03 para afectarla a la Manzana 038 A, lote 01B; mientras que el

incumplimiento de alguna de las cláusulas podría traer aparejado derecho a rescindir. Es decir que como primera cuestión, no puede afirmarse con claridad suficiente, que se trate del mismo predio.

Pero más allá de esto, y de que no surgiría con verosimilitud suficiente que se trate del mismo inmueble; tampoco surge palmariamente que el convenio pueda ser oponible a la Municipalidad ni en caso de tratarse del mismo predio, que LIFUBA haya contado con facultades para cederlo en comodato, y que su contrato se encuentre vigente. Además de lo expuesto, tal contrato no le confiere derecho real y por sí solo no implicaría impedimento jurídico manifiesto para el llamado a licitación ni acreditaría con la certidumbre necesaria para el despacho de esta medida la indisponibilidad jurídica del bien, por las razones invocadas precedentemente.

Por su parte, de la lectura literal del art. 42 de la Ord. 257-C-89 no se advertiría que dispone del efecto suspensivo con alcance automático ni paralizante del procedimiento administrativo en su totalidad, más aún cuando incluso prevé en el inciso cuarto la posibilidad del archivo de la actuación cuando fuera infundada. A todo evento, el análisis de la operatividad o no de la norma no puede ser analizado en el marco de este proceso de estrecho margen de conocimiento, sino al momento de resolver la cuestión de fondo -en caso de que se plantee la cuestión en sede judicial- y a su vez, ello tampoco permite desvirtuar la presunción de legitimidad que pesa sobre el acto licitatorio.

Pero fundamentalmente, de los hechos expuestos y del pliego licitatorio no se evidencia en forma palmaria y ostensible una ilegalidad manifiesta que habilite el despacho favorable de la medida. Mas aún cuando la licitación en trámite no generaría por sí misma derechos subjetivos consolidados, no se habría acreditado el desplazamiento actual del actor ni pérdida inmediata del uso del predio. A lo que debo aditar que la hipotética adjudicación no configuraría peligro cautelar suficiente por cuanto a todo evento podrá la parte cuestionar el acto administrativo definitivo en sede administrativa y posteriormente judicial si fuera necesario y así lo estima pertinente.

B.5°) Que tampoco se advierte que el peligro en la demora (segundo recaudo de toda medida cautelar) sea ostensible, ya que de momento no existe acto administrativo de

adjudicación, sino que en todo caso un acto preparatorio para ello, y en caso de dictarse y verse amenazado o vulnerados sus derechos podría la actora plantear nuevamente la cautelar dado que lo resuelto no causa estado.

La Cámara de Apelaciones del fuero en este sentido ha dicho que el peligro en la demora resultaría evidente cuando el cumplimiento de lo dispuesto en sede administrativa pudiera resultar irreversible (conf. Cám. Apel. Civil y Comercial, III Circ. Jud. RN; "BA-00202-C-2023/ Reservado" el 22-06-2023); extremo que no es el caso de autos.

Adviértase que conforme surge de la Cláusula 15 del Pliego de Bases y Condiciones la pre-adjudicación no crea derecho alguno a favor del pre-adjudicatario sino que tendrá carácter de dictamen para la autoridad competente. Es decir, que no existe aún en esa instancia acto administrativo, sino preparativo. Y precisamente el art. 43 de la Ord. 21-I-78 dispone: *"Las medidas preparatorias de decisiones administrativos, inclusive informes y dictámenes, aunque sean de requerimiento obligatorio y efecto vinculante para la administración no son recurribles"*. Es decir, que hasta tanto no se dicte el acto administrativo de adjudicación no se encuentra configurado el peligro en la demora invocado y mucho menos en grado ostensible como se requiere para el despacho de este tipo de medidas cautelares.

B.6°) En cuanto a la regulación de honorarios, tratándose de una medida sin monto, corresponde regular los honorarios profesionales del Dr. Guillermo Daniel Casenave, en la suma equivalente a 3 Jus por aplicación analógica a las pautas establecidas en el art. 34 de la Ley G 2212 y en mérito de lo normado por los art. 6 y 7 del mismo ordenamiento legal.

En consecuencia, **RESUELVO:**

I) Rechazar las medidas cautelares requeridas por la actora, en razón de todos los argumentos expuestos en los considerandos que anteceden. **II)** Imponer las costas de lo resuelto a la actora. **III)** Regular los honorarios del Dr. Guillermo Daniel Casenave en

la suma de \$217.530 los cuales deberán abonarse dentro del plazo de 10 días, bajo apercibimiento de ejecución (art. 50 LA). Cúmplase con la ley 869. **IV)** Notificar la presente de conformidad a lo dispuesto por el art. 120 del CPCC, a tales efectos se vincula a Caja Forense en el sistema. **V)** Protocolizar y registrar.

Sosa Lukman, Roberto Iván
Juez