

San Carlos de Bariloche, 22 de diciembre de 2025.

VISTOS: Los autos **VEEM S.R.L. C/ MUNICIPALIDAD DE SAN CARLOS DE BARILOCHE S/ MEDIDA CAUTELAR, BA-01747-C-2025**

Y CONSIDERANDO:

A. Antecedentes del caso:

A.1. Mediante presentación [I0001](#), la firma VEEM S.R.L., solicitó por medio de su letrado patrocinante el dictado de una medida cautelar autónoma, pidiendo que se ordene en el marco de la misma: a) el levantamiento inmediato de la clausura dispuesta sobre su comercio, b) la desparalización del expediente administrativo que refiere ante el silencio de la administración, c) el otorgamiento de una habilitación comercial provisoria; d) la prohibición de contratar respecto del expediente N° 032176. Ello, hasta tanto se resuelva lo requerido en el proceso principal.

A.2. Fundó su pedido explicando que la firma VEEM S.R.L. explota comercialmente desde el año 2017, las canchas denominadas “*Planetario*”, ubicadas en la ciudad de San Carlos de Bariloche, y que oportunamente inició el trámite administrativo correspondiente para obtener la habilitación comercial.

Sostuvo que a lo largo del trámite administrativo, se labraron diversas actas de inspección, se emitieron dictámenes y sentencias, y se rechazaron los recursos interpuestos. No obstante, afirmó que la firma cumplió con las multas impuestas y realizó las adecuaciones exigidas por el organismo municipal, hasta que se cumplimente la documentación pertinente sobre los derechos reales que no le es posible obtener por voluntades ajenas.

A.3. Por medio del movimiento **I0003** se ordenó librar oficio a la Municipalidad de San Carlos de Bariloche a fin de que remita los siguientes expedientes administrativos: Expediente N°551/2017 "VEMM S.R.L" (Dirección de Obras Particulares). Expedientes 032176(GOP4319) - Habilitación Comercial.

Ante la falta de respuesta por parte del Municipio y a petición de la actora mediante presentación de fecha 11 de diciembre de 2025 (**E0006**), se ordenó nuevo oficio, con habilitación de días y horas, fijando un plazo de un día para su cumplimiento, bajo apercibimiento de resolver la cuestión con las constancias obrantes en autos (arts. 358 y 359 del CPCC).

A.4. Que, habiéndose acreditado el diligenciamiento del oficio mediante presentación **E0009** de fecha 15 de diciembre y **E0010** del 17 de diciembre de 2025 conforme copia del mail remitido en fecha 13-12-2025 y no habiéndose recibido a la fecha las actuaciones administrativas requeridas a la Municipalidad de San Carlos de Bariloche, corresponde resolver la cuestión conforme las constancias existentes en autos.

B. Análisis y solución:

B.1. Preliminarmente, 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, en cuyo caso el juez puede dictar sin prejuzgar sobre el fondo del asunto. Es decir, que la verosimilitud del derecho se refiere a la posibilidad de que ese derecho exista pero no a una incontestable realidad (Fallos 318:107; 326:4963; 327:305, entre otros).

En el ámbito del derecho administrativo proceden las medidas de no innovar, las medidas positivas y las medidas autosatisfactivas y autónomas,

siendo las medidas de suspensión de los efectos del acto las medidas prototípicas en la materia. Para lo cual deberán 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 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).

De este modo, es relevante hacer mención que las medidas de esta naturaleza son de carácter restrictivo y por lo tanto de excepción (Fallos 340:1129). Tal es 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 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, en cuanto a las medidas cautelares innovativas se requiere asimismo 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 en el caso de autos, se peticiona por un lado el levantamiento de la clausura y por otro lado la desparalización de un expediente -ante el silencio administrativo-; a los fines de que se le otorgue la habilitación comercial al requerente, y además la prohibición de contratar hasta se resuelva el proceso principal, pero sin indicar cuál sería el objeto de aquel.

B.4. Con relación al levantamiento de la clausura y otorgamiento de la habilitación comercial (medida innovativa) debo señalar 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"*.

De las constancias de autos, tanto de los hechos expresados como de la

documental acompañada por la propia actora no surge con verosimilitud suficiente el derecho invocado por Vemm SRL por cuanto parecería que el accionar municipal se basaría -legítimamente- en la falta de obtención del certificado de final de obra, gestión para la cual se le habría otorgado un plazo de 180 días. Además, el propio actor expresó que carecería de la documentación atinente a los derechos reales -entiendo que para justificar su situación- circunstancias que no permiten entonces vislumbrar esa verosimilitud en el derecho ya referida.

Entonces, no habiéndose acreditado el recaudo de procedencia de la medida cautelar peticionada; corresponderá su rechazo.

A todo evento, tampoco se advierte que el peligro en la demora (segundo recaudo de toda medida cautelar) fuera ostensible, y que de no dictarse la medida traería aparejado un daño que la propia parte no pudiera evitar si cumplimentara con el trámite administrativo pendiente, que por otro lado se presentaría -al menos en este momento- inconcluso por motivos ajenos a la Administración. 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.

A mayor abundamiento, el objeto de la cautelar peticionada se encontraría identificado con el fondo de la cuestión y, por lo tanto, aún siendo planteada como una medida cautelar autónoma no procede su despacho. Pues, implicaría prejuzgamiento y vulneración del contradictorio. Así, lo se ha dicho: *"También se ha reiterado que cabe una restringida autorización*

a la concesión de medidas cautelares cuando implican un eventual prejuzgamiento sobre el fondo de la cuestión que debe ser ventilada" (Apcarian, Ricardo - Mucci Silvana "Código Procesal Administrativo de Río Negro - Comentado y Anotado, Pag. 91).

B.5. Desparalización del expediente administrativo. En primer término debe advertirse que el Código de Procedimientos Administrativo tiene previsto un proceso especial, Acción por Mora (art. 28 y 29 del CPA), la cual tiene por objeto obtener un pronunciamiento expreso de la Administración. Así, si lo que la actora pretende es obtener una respuesta por parte del Estado Municipal en ese orden, aquella sería la vía idónea para canalizar el reclamo, y no un planteo cautelar (porque existe una vía idónea).

Frente a ello y lo dispuesto por los art. 12; 28 y 29 del CPA y art. 212 del CPCC existiendo otra medio previsto legalmente, también corresponde su rechazo como fuera planteado.

B.6. Prohibición de contratar. Al respecto debo expresar que pesa sobre ésta los requisitos generales de admisión de las cautelares ya señalados, que en el caso no se cumplen conforme todo lo ya desarrollado anteriormente. Además, siendo esta medida peticionada accesoria a un proceso principal del cual no se ha indicado su objeto ni tampoco cuál sería el alcance de la prohibición peticionada -por cuanto tampoco se ha referido respecto de quién se solicitada la medida- no corresponde admitir la misma.

B.7. Atento a la provisoriedad de lo resuelto, el rechazo cautelar es sin perjuicio de la posibilidad de meritara en otra oportunidad, frente al inicio en su caso de un nuevo proceso en el cual se aporten nuevos elementos de convicción. Si bien el Municipio no ha remitido los antecedentes, pesa sobre el actor la carga de acreditar *prima facie* o preliminarmente, los extremos invocados a fin de posibilitar el análisis y verificación de los recaudos legales de procedencia de toda medida cautelar. Lo dicho resulta de medular importancia, dada la presunción de legitimidad que pesa sobre el actuar

estatal (art. 8 Ord. 20-I-78).

B.8. 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 **\$213.267**, los cuales deberán abonarse dentro del plazo de 10 días, bajo apercibimiento de ejecución (art. 50 LA). Cúmplase con la ley 869. **III)** 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. **IV)** Protocolizar y registrar.

Sosa Lukman, Roberto Iván

Juez