

## Datos del Expediente

**Carátula:** LABORDE MARIA SUSANA C/ MUNICIPALIDAD DE NECOCHEA S/ MATERIA A CATEGORIZAR - OTROS JUICIOS

**Fecha inicio:** 02/02/2026      **Nº de Receptoría:** MP - 461 - 2026      **Nº de Expediente:** 11212

**Estado:** En Letra

## Pasos procesales:

Fecha: 06/02/2026 - Trámite: MEDIDA CAUTELAR - SE RESUELVE - ( FIRMADO )

[Anterior](#) 06/02/2026 14:00:44 - MEDIDA CAUTELAR - SE RESUELVE [Siguiente](#)

## REFERENCIAS

**Despachado en** ACOMPAÑA DOCUMENTACION (222001634000280005)

**Despachado en** [CAUCION - SE PRESTA\(216301634000280010\)](#)

**Despachado en** INFORME PREVIO ART. 23 CPCA - PRESENTA (222001634000280005)

**Despachado en** SOLICITA SE RESUELVA (222001634000280005)

**Funcionario Firmante** 06/02/2026 14:00:43 - HERRERA Carlos Alberto - JUEZ

**Nro. Notificación Electrónica** 138526899

**Trámite Despachado** [ACOMPAÑA DOCUMENTACION \(223401634000280006\)](#)

**Trámite Despachado** [INFORME PREVIO ART. 23 CPCA - PRESENTA \(250701634000279984\)](#)

**Trámite Despachado** [INFORME PREVIO ART. 23 CPCA - PRESENTA \(253401634000279995\)](#)

**Trámite Despachado** [SOLICITA SE RESUELVA \(253701634000279968\)](#)

-- NOTIFICACION ELECTRONICA

**Fecha de Libramiento:** 06/02/2026 14:00:44

**Fecha de Notificación** 10/02/2026 00:00:00

**Notificado por** DO\caherrera

## Texto del Proveído

----- Para copiar y pegar el texto seleccione desde aquí (sin incluir esta línea) -----

11212

LABORDE MARIA SUSANA C/ MUNICIPALIDAD DE NECOCHEA S/ MATERIA A CATEGORIZAR  
- OTROS JUICIOS

Necochea,

Con la presentación electrónica del 06/02/2026 y sus archivos adjuntos, téngase presente y por cumplido con lo solicitado en el proveido del 02/02/2026 .-

Atento a la presentación del informe solicitado, se pasa a proveer la medida cautelar solicitada.-

## CONSIDERANDO:

La accionante solicita que este Juzgado ordene una medida cautelar de no innovar ordenando:

a) la suspensión de la totalidad de los efectos de la Ordenanza Municipal 12.009/2025 y su decreto promulgatorio n° 3569/2025, con fundamento en el art. 44 de la Constitución Provincial, los arts. 19, 20 y ccdtes de ley 25.675, art. 7 Acuerdo de Escazú, dec.ley 8912/77, ley 11.723 y específicamente sobre los artículos 1, 4, 5, 6, 7, 9, 13, 15, 17, 18, 19, 21 y 24 y b) la suspensión inmediata de la subasta del complejo Casino de Necochea que se efectuará el día 11 de febrero

de 2026 hasta tanto se dicte sentencia definitiva en estos actuados y posteriores en el caso de resultar desierta la referida.-

Con fecha 02/02/2026 se solicitó a la Municipalidad de Necochea el informe previo del art.23 del C.P.C.A. el cual fue notificado por oficio, el 03/02/2026.-

Con las 3 (tres) presentaciones del 06/02/2026 y sus archivos adjuntos, se presenta la Municipalidad de Necochea, a través de su apoderado Dr. Ernesto Povilaitis Giovazzino, contestando el informe previo solicitado.-

En el mismo hace referencia a todos los pasos realizados y menciona y transcribe partes de la ordenanza n°12.009/25 entre otras.-

Acompaña los expedientes administrativos n°1.086/25 (1ra.presentación) y n° 1.086/25 Cuerpo 1 ( en la 2da.presentación),en donde constan los documentos de la tasación del Banco de la Provincia de Buenos Aires; dictamen de la Secretaria de Legal y Técnica; dictamen de la Secretaría de Planeamiento, Obras y Servicios Públicos; edictos, publicación de Ecos Diarios y en la 3ra. presentación se denuncia la inscripción para participar en dicha Subasta la firma "A TODA VELA MAR S.A".-

Y expresa que la ordenanza n°12.009/2025 fue sancionada y "la Municipalidad de Necochea cumple con la normativa vigente.-" y explicita que "La sanción de la Ordenanza N° 12.009/25, cabe informar, fue producto legislativo de un proyecto instado por este Departamento Ejecutivo, de acuerdo al cual, y conforme surge del contenido de la mayoría de sus disposiciones –como bien se sabe- éste delegó en el H. Concejo Deliberante atribuciones que le son propias y privativa respecto a todo lo relativo al procedimiento de subasta (v.gr., arts. 2° a 17°, y 19°, 20° y 21° de la citada Ordenanza) y todo ello con base en su indeclinable decisión e implícita finalidad pública de imprimir seguridad jurídica e irreductible transparencia al procedimiento de venta del "Complejo Casino".-

Sabido es que las medidas cautelares reflejan una actividad de tipo preventiva dentro del proceso que, enmarcada en una objetiva posibilidad de frustración, riesgo o estado de peligro, según un razonable orden de probabilidades acerca de la existencia del derecho que invoca el peticionante, y exigiendo el otorgamiento de garantías suficientes para el caso de que la petición no reciba finalmente auspicio, anticipa los efectos de la decisión de fondo ordenando la conservación o mantenimiento del estado de cosas existentes o, a veces, su innovación según sea la naturaleza de los hechos sometidos a juzgamiento [cfr. doct. C.S.J.N. in re E.85.XLII "Estado Nacional (Estado Mayor General del Ejército) c. Provincia de Mendoza s. Acción Declarativa de Inconstitucionalidad", sent. de 27-03-2015; esta Cámara causas C-5323-MP2 "Belmonte", sent. de 4-XII-2014; C-5321-MP2 "Machin", sent. de 13-II-2015; C-5532-MP2 "Araya", sent. de 3-III-2015; C-6279-DO1 "Roca", sent. de 4-II-2016, C-6966-AZ1 "Inza", sent. de 23-03-2017C-7865-AZ1 "Castro", sent. del 06-11-2018; C-8722-MP1 "Andino", sent. de 4-04-2019,].-

Que los arts. 22 a 26 del C.P.C.A. delinean los presupuestos esenciales que habilitan el despacho de medidas cautelares, a saber: a) el derecho invocado debe ser verosímil en relación con el objeto del proceso (cfr. Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo con asiento en la

ciudad de Mar del Plata causa V-1267-MP2 "Bisceglia", sent. de 3-VII-2009); b) debe existir la posibilidad de sufrir, por quien introduce el planteo cautelar, un perjuicio inminente o el agravamiento de una determinada situación de hecho o de derecho (cfr. doct. Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo con asiento en la ciudad de Mar del Plata causa V-1267-MP1, "Gramaglia", sent. de 21-X-2008) y; c) la tutela requerida no debe afectar gravemente el interés público (cfr. doct. S.C.B.A. causa B. 66.769 "Club Estudiantes de la Plata", sent. de 26-X-2005; Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo con asiento en la ciudad de Mar del Plata causa G-1110-MP1 "Fioritti Hnos", sent. de 1-IX-2009; C-6960-MP1 "Echague", sent. del 23-02-2017).- Estos recaudos informan y delimitan el contenido valorativo que debe seguir todo juez para otorgar la tutela precautoria exigiendo una mayor o menor presencia de los presupuestos legalmente establecidos, empero, sin llegar a justificar la total prescindencia de cada cual (doct. S.C.B.A. causa B. 64.769 "C.,d", sent. de 8-XI-2006; esta Cámara causa C-5718-AZ1 "Pacheco", sent. de 7-V-2015; C-7849-DO1 "El Último Querandí S.R.L.", sent. de 10-10-2017;).-

Que a los fines del examen de la medida cautelar solicitada, corresponde apreciar si de las constancias de autos se han cumplido con los presupuestos que autorizan su otorgamiento (art 22 inc.1 y 25 inc.1 del C.P.C.A.).-

Verosimilitud del derecho: En el proceso contencioso administrativo, la determinación de éste presupuesto se vincula con la presunción de legitimidad y fuerza ejecutoria de los actos administrativos. La doctrina ha señalado que la presunción de legitimidad consiste en la suposición de que el acto fue emitido conforme a derecho en virtud de las garantías subjetivas y objetivas que preceden a su emanación, siendo una prerrogativa de la Administración, resultante de su régimen exorbitante, y por ende, no necesita ser declarada por autoridad alguna, ya que el Estado tiene a su favor esta presunción por mandato de la ley. Es así, que con basamento en esta presunción tanto la doctrina de la CSJN y de la SCJBA han sido tradicionalmente restrictivas en adoptar medidas cautelares respecto de actos estatales.-

Que nuestro máximo tribunal bonaerense tiene dicho que "en principio, no corresponde la suspensión de los actos del poder público, ya que los mismos llevan la presunción de legitimidad debiendo tenerse en cuenta el carácter restrictivo de las medidas cautelares cuando están dirigidas contra actos del mencionado poder" (DJBA, t.119, p.889).- En igual sentido la jurisprudencia de nuestro más alto tribunal nacional ha sostenido que cuando el objeto de la tutela cautelar consista en la suspensión de la ejecución de un acto administrativo, su procedencia exige un severo examen en cuanto a la verosimilitud del derecho y la existencia de peligro en la demora, en atención a la presunción de legitimidad y ejecutividad de la que ellos gozan, que sólo cede ante supuesto de actos irregulares(C.S.J.N. Fallos:293:133; 318:2431;y 322:2272).-

En suma, para desvirtuar la presunción de legitimidad y así entonces demostrar la verosimilitud del derecho, tendríamos que estar frente eventualmente a una nulidad manifiesta, esto es cuando el vicio que afecta el acto administrativo, surge palmariamente del propio acto, sin necesidad de efectuar una investigación de hecho, distinguiéndose así de aquellos, en que es meramente verosímil o no manifiesto.-

Al respecto en este caso, se debe poner de sobresalto el deber constitucional de preservación del medio ambiente, establecido luego de la reforma constitucional de 1994, en el artículo 41 de la Constitución Nacional, que dice "Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presente sin comprometer las generaciones futuras; y tiene el deber de preservarlo.", así como también el art. 28 de la Constitución provincial que establece "Los habitantes de la provincia tienen el derecho a gozar de un ambiente sano y el deber de conservarlo y protegerlo".- La ley 11.723 en su art.5 inc.b), establece que "...todo emprendimiento que implique acciones u obras que sean susceptibles de producir efectos negativos sobre el ambiente y/o sus elementos debe contar con una evaluación de impacto ambiental previa".- En el art.10 se dispone que "... todos los proyectos consistentes en la realización de obras o actividades que produzcan o sean susceptibles de producir algún efecto negativo al ambiente de la Provincia de Buenos Aires y/o sus recursos naturales, deberán obtener una DECLARACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL expedida por la autoridad ambiental provincial o municipal según las categorías que establezca la reglamentación de acuerdo a la enumeración enunciativa incorporada en el anexo II de la presente ley...".- Y en su art. 23 establece "Si un proyecto de los comprendidos en el presente Capítulo comenzará a ejecutarse sin haber obtenido previamente la DECLARACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL, deberá ser suspendido por la autoridad ambiental provincial o municipal correspondiente. En el supuesto que éstas omitieran actuar, el proyecto podrá ser suspendido por cualquier autoridad judicial con competencia territorial sin perjuicio de la responsabilidad a que hubiere lugar. . . ".

Se deja expresa constancia que 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, no pudiendo pretenderse el convencimiento propio de la sentencia definitiva ni un análisis exhaustivo de una prueba embrionaria.-

Y surge claramente que no hay acreditado que, previo al dictado de la ordenanza 12.009/2025 se hubiere procedido a realizar la correspondiente Evaluación de Impacto Ambiental previa de los cambios que esta norma produciría en el marco del Parque Miguel Lillo donde se encuentra inserto el Complejo Casino de Necochea cuya subasta se pretende (sector identificado como lote mar 4 ), esto indudablemente en cumplimiento de la ley 11.723, arts. 10 y 23.-

Que por otro lado la Ordenanza n°12.009/2025 cuya suspensión se pretende en su art. 24 procede a desafectar del régimen normativo dispuesto por las ordenanzas 4.238 y 7.106/10 al Complejo Casino.-

Corresponde decir que la ord. 4.238 crea el Código de Preservación Patrimonial de la Municipalidad de Necochea, el cual es modificado posteriormente por ordenanza 7.106/10 que en su art. 3 incorpora al Complejo Casino, como categoría A, al listado previsto por la norma antes citada. Ahora por otro lado, la ordenanza 7.106/10 dispone en su art. 5 : "incorpórese como anexo II a la presente ordenanza, el documento denominado "Pautas de implementación del código de preservación patrimonial y método de categorización de bienes patrimoniales" y dentro del mencionado anexo II en su art. 5 establece dentro de las atribuciones de la autoridad de

aplicación del Código de Preservación Patrimonial será la encargada de dictaminar: y entre otras la de desafectación de su carácter patrimonial y confirmando dicha actuación, el art.6 del anexo II establece que "la desafectación del bien de su carácter patrimonial, se efectuará por ordenanza previo dictamen de la autoridad de aplicación, conforme la previsiones del art.5° de la ordenanza n°4.238, verificando lo siguiente...."

Que con ello surge claramente que no se encuentra acreditado que previo a la desafectación del Complejo Casino dispuesto por la ordenanza 12.009/25 se hubiere expedido la Comisión de Preservación en tanto autoridad de aplicación, tal cual lo dispone la ordenanza 7.106/10.-

Que en tal dirección recientemente la Alzada se ha expedido en la causa "A-11875 AZ1E "ASOCIACION PARA LA CONSERVACION DEL PARQUE, DUHALDE ALICIA CRISTINA s. AMPARO (RECURSO DE) c. ESCUELA DE DEPORTES VILLA DIAZ VELEZ, MUNICIPALIDAD DE NECOCHEA, sent. Del 2/9/25 manifestando *"2.1. Conforme adelantó esta Alzada al pronunciarse cautelarmente en el marco de la presente causa (cfr. sent. del 24-10-2023), los arts. 41 de la Constitución Nacional y 28 de la Constitución de la provincia de Buenos Aires imponen la obligación de garantizar los derechos a una amplia información ambiental y a la participación ciudadana en todas aquellas cuestiones en las que el ambiente natural o urbano constituyan el centro de atención. La propia ley 11.723, en su art. 2 (al receptar la manda derivada del ya citado art. 28 de la Constitución) declara que "...el Estado Provincial garantiza a todos los habitantes los siguientes derechos: ... Inciso b): A la información vinculada al manejo de los recursos naturales que Administre el Estado. Inciso c): A participar de los procesos en que esté involucrado el manejo de los recursos naturales y la protección, conservación, mejoramiento y restauración del ambiente en general, de acuerdo con lo que establezca la reglamentación de la presente...". Como derivado de este concreto mandato de actuación, el art. 19 de la ley 11.723 prescribe que "...la Declaración de Impacto Ambiental deberá tener por fundamento el dictamen de la autoridad ambiental provincial o municipal y, en su caso, las recomendaciones emanadas de la audiencia pública convocada a tal efecto..."*

Lo que el régimen aplicable exige, concretamente, es que los mecanismos de participación ciudadana sean garantizados en el marco del proceso de Evaluación de Impacto Ambiental y con carácter previo a la emisión de la Declaración de Impacto Ambiental de una obra; declaración sin la cual, como es sabido, ninguna actuación susceptible de producir algún efecto negativo al ambiente de la Provincia de Buenos Aires y/o sus recursos naturales podría ponerse en marcha (cfr. arg. arts. 10,16, 17, 18, 19, 23 y ccds. de la ley 11.723). Así, pues, tales etapas de participación, cuyo modo de instrumentación puede variar según la índole de la cuestión, deberán ser respetadas con carácter previo a la Declaración de Impacto Ambiental (arg. doct. S.C.B.A. causas A. 68.965, "Rodoni", sent.del 03-03-2010; A. 70.364 "Asociación Civil en defensa de la calidad de Vida", sent. del 21-09-2016; cfr. arg. doct. esta Cámara en la causa **A-10810-MP0E "Gil Folgeiras"**, sent. del 24-6-2021). De tal modo, el tránsito por el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental que culmina con la Declaración de Impacto Ambiental supone el sometimiento a alguna instancia formativa o participativa previa acorde con la índole de la iniciativa de que se trate (arg. doct. S.C.B.A. causa A. 75.276 "Mancuso", sent. del 24-06-2020)."

Por lo que tanto con estas omisiones legales previas al dictado de la Ordenanza n°12.009/25 queda acreditada la verosimilitud del derecho y así esta “no” realización de dictámenes previos hacen ceder a la “Presunción de legitimidad” de la Ordenanza n°12.009/25.-

Peligro en la demora: Éste resulta de la situación de hecho denunciada ya que la ordenanza establece la fecha de la subasta el 11/02/2026 y en caso de no hacerse lugar, realizada la subasta no se podría contar con los instrumentos que prima facie faltan y una vez realizada podría resultar de imposible o difícil reparación ulterior, para el caso de que ambos dictámenes previos fueran de contenido negativo.-

Con lo que queda demostrado la existencia del recaudo de "periculum in mora", definido como "el peligro de que, mientras el órgano jurisdiccional realiza su tarea, la situación de hecho se altere de un modo tal que, a la postre, resulte ineficaz o tardío su mandato, expuesto a llegar cuando el daño sea irremediable" (conf.Vallefin, Carlos; Protección cautelar frente al Estado, Lexis Nexis Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2002, pág. 65; y Morello, Passi Lanza, Sosa y Berizonce, "Códigos Procesales comentados y anotados", Ed.Platense, 1971, t.III p.60).-

No se requiere la acreditación de un perjuicio irreparable, sino la existencia de un temor fundado en la posibilidad de sufrir un perjuicio inminente, pues ello configura el interés jurídicamente tutelado que justifica el adelanto jurisdiccional.

Lo expuesto evidencia, sin lugar a dudas, la configuración del peligro en la demora que habilita el dictado de este remedio cautelar.-

No afectación del interés público: Cabe señalar además que el dictado y aplicación de una medida precautoria como la que ha de tener cabida, en modo alguno causa afectación al interés público o severo compromiso a la actuación del poder administrador (S.C.B.A., causa B. 66.832, cit.; CSJN, Fallos 314:1202).-

Por lo tanto, visto que de la documentación acompañada por la Municipalidad de Necochea, no surge ninguno de los 2 (dos) dictámenes previos mencionados, corresponde hacer lugar a la medida cautelar solicitada.-

Sin costas por no existir contradicción.-

Por los fundamentos de hecho y de derecho precedentemente expuestos;

### **RESUELVO:**

a)Hacer lugar a la medida cautelar incoada y se ordena a la Municipalidad de Necochea a suspender la aplicación y efectos de la Ordenanza n°12.009/25 especialmente la suspensión de la subasta fijada en ella para el día 11 de febrero de 2026 del Complejo Casino hasta tanto se dicte sentencia en estos actuados.-(arts.41 y cc. del C.N.; 5, 6 y cc. del Acuerdo de Escazú; 28 y cc. del la CP; 5, 10 y cc. de la ley 11.723; 22 y cc. del C.P.C.A., Ord. n°4.238 y 7.106/10).-

b) A tal fin ofíciase con habilitación de días y horas inhábiles y con carácter de urgente en la forma de estilo, previa caución juratoria que deberá prestar el accionante ante la Actuaría.-

c) Notifíquese.-(Ac.4039).-

A lo solicitado por la actora en la presentación del 06/02/2026 estése a lo resuelto precedentemente.-

20277075203@notificaciones.scba.gov.ar

----- Para copiar y pegar el texto seleccione hasta aquí (sin incluir esta línea) -----



HERRERA Carlos Alberto  
JUEZ

[Volver al expediente](#) [Volver a la búsqueda](#) [Imprimir](#) ^