



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 27 de marzo de 2025

Vistos los autos: “Recurso de hecho deducido por Lotería de la Ciudad de Buenos Aires S.E. en la causa Casinos de Buenos Aires SA y otros c/ Lotería Nacional SE y otros s/ inc. de medida cautelar”, para decidir sobre su procedencia.

Considerando que:

1º) Mediante la resolución 292/99 de Lotería Nacional del Estado S.E., del 11 de agosto de 1999, Casino Buenos Aires S.A. fue seleccionado como agente operador de la sala de casino que funciona en el buque “Estrella de la Fortuna”, ubicado en el Río de la Plata. En el Pliego de Bases y Condiciones que rigió el proceso de selección, aprobado por la resolución 212/99 de la referida sociedad estatal, se estableció que “la autorización tendrá una duración de quince (15) años con opción a una prórroga, a exclusivo criterio de Lotería Nacional S.E. de cinco (5) años adicionales” y que ese plazo “comenzará a computarse a partir de la fecha en que comience a funcionar la Sala [...]” (art. 3º).

Lotería Nacional S.E., por medio de la resolución 84/2002, hizo uso de la facultad de prorrogar por cinco (5) años más el plazo de la explotación otorgada a Casino Buenos Aires S.A., por lo que la finalización de ese lapso quedó fijada en el mes de octubre de 2019. Asimismo, en dicha resolución autorizó la instalación de una segunda sala de casino que funciona en el buque “Princess”.

En el año 2016, en el marco de la sanción de diversas normas sobre el tema, se firmó el acuerdo por el que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires asumió la competencia en materia de juegos de azar. Allí se estableció que “conforme lo dispuesto en los artículos 129 de la Constitución Nacional; 50 y cláusulas transitorias segunda y decimonovena de la Constitución de la Ciudad

Autónoma de Buenos Aires [...] la competencia sobre la regulación [...] de juegos de apuesta y actividades conexas en la Ciudad de Buenos Aires corresponden a ésta” (considerando 1º). En la cláusula sexta de ese convenio se dispuso que “En lo que hace a las Salas de Casino ubicadas en los buques denominados ‘Princess’ y ‘Estrella de la Fortuna’, situados en el Puerto de Buenos Aires, se realizarán los actos jurídicos necesarios y suficientes a los fines que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires asuma y ejerza en plenitud los derechos otorgados a Lotería en el Pliego de Bases y Condiciones aprobado por Resolución de Lotería N° 212/99 y demás normas reglamentarias detalladas en el Anexo III, sobre todas las actividades que se desarrollan en dichos buques, según lo establecido en el Cronograma”. El acuerdo fue aprobado por el Poder Ejecutivo Nacional y la legislatura porteña (cf. decreto PEN 138/2017 y resolución 528/2016 de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires).

Sobre tales bases, la ley 5785 de la legislatura local creó Lotería de la Ciudad de Buenos Aires Sociedad del Estado, cuyo objeto es la autorización, organización, explotación, recaudación, administración y control de los juegos de azar, destreza y apuestas mutuas existentes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (art. 1º). Asimismo, la ley citada introdujo diversas modificaciones en la ley 538. En primer lugar, prohibió instalar salas de juego concesionadas a empresas privadas (art. 9º), disposición similar a la contenida en el art. 50 de la Constitución de la Ciudad. Y, en segundo lugar, previó que diversas salas de juego, entre las cuales mencionó a las de los buques casino situados en el Puerto de Buenos Aires, podían continuar operando hasta la finalización de los plazos originales y de sus eventuales prórrogas.

2º) En ese contexto, Casino Buenos Aires S.A. promovió demanda contra el Estado Nacional y Lotería Nacional S.E. con el objeto de que se otorgue una ampliación del mencionado plazo previsto para la explotación de las



Corte Suprema de Justicia de la Nación

salas de casino que funcionan en los buques “Estrella de la Fortuna” y “Princess”. Alegó que, mediante distintas medidas dispuestas por las demandadas, cuya legitimidad no discute, se quebró la ecuación económica del contrato de explotación y que la prórroga requerida es la forma en que puede restablecerse ese equilibrio. Asimismo, solicitó el dictado de una medida cautelar. También requirió que se citara como tercero a Lotería de la Ciudad de Buenos Aires Sociedad del Estado.

3°) El juez de primera instancia hizo lugar a la medida cautelar y ordenó a Lotería de Buenos Aires S.E. “que se abstenga de innovar o permitir a terceros que innoven la situación jurídica creada a partir de la designación de [Casino Buenos Aires S.A.] como Agente Operador de la Sala de Casinos que funciona en un buque de bandera Argentina en aguas del Río de la Plata, hasta tanto se dicte sentencia definitiva en este proceso”.

La Sala III de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal confirmó esa decisión. Sostuvo que Lotería de la Ciudad de Buenos Aires S.E. no había rebatido adecuadamente los fundamentos de la resolución de primera instancia respecto de la concurrencia de los requisitos de verosimilitud en el derecho y peligro en la demora y rechazó los argumentos referentes a la inexistencia de verosimilitud en el derecho por falta de demostración de la ruptura de la ecuación económica financiera, la coincidencia de la medida cautelar con el objeto de la pretensión de fondo y la vigencia de la cautelar más allá del plazo establecido para la explotación.

4°) Lotería de la Ciudad de Buenos Aires S.E. cuestionó la decisión mediante recurso extraordinario federal, cuya denegación motivó la presente queja.

Aduce, entre otros argumentos, que la sentencia de cámara presenta defectos de fundamentación pues omite el tratamiento de planteos efectuados respecto de la medida cautelar que amplió el plazo de explotación más allá de lo previsto en las bases y condiciones. Sostiene que la medida dispuesta supone una intromisión del Poder Judicial en esferas privativas y que afecta facultades de administración y fiscalización exclusivas de la Ciudad de Buenos Aires. Destaca que la actora no demostró la alegada ruptura de la ecuación económica financiera del contrato y que al presentarse en la causa explicitó las medidas administrativas que significaron para la actora una mayor rentabilidad a la estipulada al momento de la autorización.

5°) Resulta formalmente inadmisibles la petición que la actora efectuó en el recurso de queja interpuesto por su contraria ante este Tribunal tendiente a desistir de la medida cautelar dispuesta el 29 de abril de 2019, pero manteniendo interés en la medida dictada con el mismo objeto el 12 de noviembre de 2021 por el juez de primera instancia (confr. art. 285 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, sentencia del 19 de agosto de 1999 en la causa CSJ 56/1998 (34-H)/CS1 "Hansen, Ricardo Jorge Emilio c/ Banco Hipotecario Nacional - incidente de revocatoria", Fallos: 212:206; 297:37; 325:1242; 330:51 y doctrina de Fallos: 331:125). Ello es especialmente así dado que, como es propio de cualquier decisión cautelar, esa segunda medida no hace cosa juzgada material y tiene carácter provisional de acuerdo con las solicitudes que planteen las partes en defensa de sus intereses (arts. 202 y 203 del CPCCN; doctrina de Fallos: 321:3384; 327:202 y 344:701).

Por lo demás, en este estadio procesal resulta ajeno a la jurisdicción de la Corte emitir juicio sobre la conducta procesal que habría asumido la parte demandada frente a la segunda medida señalada.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

6°) Ello establecido, como pauta general las resoluciones sobre medidas cautelares, sea que las ordenen, modifiquen o levanten, no revisten carácter de sentencias definitivas a los efectos del recurso extraordinario. Sin embargo, se ha hecho excepción a esa pauta cuando las medidas cautelares causan agravios que, por su magnitud y circunstancias de hecho, podrían ser de tardía, insuficiente o imposible reparación ulterior (Fallos: 308:90; 314:1202; 319:1492, entre muchos otros).

En el caso se presentan circunstancias particulares que permiten encuadrar el recurso extraordinario en el supuesto de excepción mencionado. Los tribunales de la causa dictaron una medida cautelar que impone a la demandada la prórroga de un contrato cuyo plazo de duración estaría largamente vencido, en contraposición, según la interesada, con el ordenamiento jurídico vigente. De ese modo, la sentencia cuestionada frustra la aplicación de normas generales cuya constitucionalidad no ha sido cuestionada en autos.

En efecto, la medida cautelar apelada prorroga un contrato administrativo sobre juegos de azar cuyo plazo de vigencia venció en el mes de octubre de 2019. Esto impediría en forma absoluta el ejercicio de las prerrogativas conferidas a la recurrente por el ordenamiento aplicable a los juegos de azar, cuya validez no ha discutido la actora. Concretamente, e invocando las potestades conferidas por la Constitución Nacional, la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires establece que la ciudad “regula, administra y explota los juegos de azar, destreza y apuestas mutuas, no siendo admitida la privatización o concesión salvo en lo que se refiera a agencias de distribución y expendio”; asimismo dispone que la Ciudad celebrará convenios con la Nación a esos efectos y revisará las concesiones ya existentes (art. 50 y cláusula transitoria decimonovena de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires). Consecuentemente, la legislatura porteña prohibió la instalación

de salas de juego concesionadas a empresas privadas y permitió que aquellas instaladas en los buques casino situados en el Puerto de Buenos Aires continúen operando hasta la finalización de los plazos originales (arts. 9° y 28 de la ley 538, texto según ley 5785, y sus normas complementarias).

De este modo, normas vigentes, dictadas por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires invocando potestades propias, serían de imposible ejecución por una medida dictada en un proceso que, como se dijo, no tiene por objeto el examen de validez de dichas normas. Por lo tanto, cada día que esa situación se prolonga, desde la óptica de la recurrente se produce un perjuicio de difícil o insuficiente reparación ulterior.

En esa misma línea de razonamiento, tampoco debe perderse de vista que la medida impugnada no solamente impediría el ejercicio por la parte demandada de las mencionadas potestades propias, sino que implicaría la sustitución de ella pues su ejercicio sería realizado por parte de los jueces federales. Fácil es advertir que medidas de la naturaleza de la cautelar concedida inhiben a la demandada de ejercer poderes regulatorios propios y generan el riesgo cierto de que los jueces sustituyan a la administración en la determinación de las políticas o en la apreciación de los criterios de oportunidad, lo que como es sabido no resulta constitucionalmente admisible (Fallos: 323:1825; 326:2004; 331:2382, entre otros).

Así las cosas, decisiones como la aquí adoptada pueden causar perjuicios de imposible, difícil o insuficiente reparación ulterior y resultan por ello equiparables a una decisión definitiva a los fines del art. 14 de la ley 48.

7°) En cuanto a la existencia de la cuestión federal, aunque el traspaso a la Ciudad de Buenos Aires de la jurisdicción sobre el juego en virtud del convenio celebrado con el Estado Nacional (considerando 1° de este



Corte Suprema de Justicia de la Nación

pronunciamiento) podría suponer que la controversia no estaría regida por derecho federal, en la causa se verifica un supuesto de arbitrariedad que descalifica a la sentencia recurrida como acto jurisdiccional válido.

En efecto, la decisión recurrida no se ajusta al principio que exige que las sentencias sean fundadas y, por ende, no constituye una derivación razonada del derecho vigente con aplicación a las circunstancias comprobadas de la causa (Fallos: 321:2131, entre muchos otros). En especial, esta Corte ha resuelto que resultan arbitrarias las sentencias que omiten el tratamiento de cuestiones conducentes para la decisión de la litis (conf. Fallos: 312:1150; 315:1247, entre otros).

8°) De las constancias de la causa surge que al apelar la medida cautelar Lotería de la Ciudad de Buenos Aires S.E. efectuó alegaciones conducentes para la decisión del pleito.

En primer lugar, con fundamento en el art. 50 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires y en los arts. 9° y 28 de la ley 538 (texto según ley 5785), sostuvo que la medida cautelar se había arrogado competencias que corresponden a las autoridades locales (ver fs. 132 y siguientes de esta queja). Las normas invocadas por la recurrente establecen que en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires no se admite la privatización o concesión de los juegos de azar, destrezas y apuestas mutuas, y que los buques casino situados en el Puerto de Buenos Aires cuya explotación realiza la actora podían continuar operando hasta la finalización del plazo contractual pactado. De modo tal que la consideración de las normas referidas resultaba relevante para juzgar acerca de la procedencia de la medida decretada, sobre todo si se tiene en cuenta que la actora no las ha cuestionado.

En segundo lugar, para rebatir la invocada afectación de la ecuación económica financiera del contrato que dio sustento al dictado de la medida cautelar, la recurrente enumeró diversas medidas estatales dictadas en ejercicio del *ius variandi* que por entonces ostentaban las autoridades nacionales, que mejoraron la rentabilidad de la explotación en cabeza de la actora. Concretamente, mencionó la evolución de la cantidad de máquinas electrónicas de resolución inmediata para satisfacer la mayor demanda del público apostador, la autorización para explotar la cuarta cubierta de uno de los buques y para la instalación del otro buque, la prórroga del plazo contractual previsto inicialmente para el año 2014, concretada al poco tiempo de comenzada la ejecución del contrato, entre otras (ver fs. 134 y siguientes de esta queja). Por lo tanto, si para conceder la cautelar se tuvieron en cuenta ciertas medidas dispuestas por el Estado Nacional y por la Ciudad de Buenos Aires que habrían afectado el equilibrio del contrato en perjuicio de la actora, no podían dejar de considerarse también las medidas adoptadas por la concedente que le habrían reportado beneficios no previstos inicialmente.

9º) La cámara soslayó el examen de estas dos cuestiones, mantenidas en el recurso extraordinario, que resultaban relevantes para juzgar si en el caso se verificaba el requisito de verosimilitud en el derecho que justificara el dictado de una medida cautelar con efectos similares a los de la sentencia definitiva.

La jurisprudencia reiterada de esta Corte tiene dicho que corresponde una mayor prudencia en la apreciación de los recaudos que hacen a la admisión de una medida cautelar cuando esta supone una alteración del estado de hecho o de derecho existente al tiempo de su dictado, y configura un anticipo de jurisdicción favorable respecto del fallo final de la causa (conf. Fallos: 316:1833; 319:1069, entre otros). A ello se suma que en el caso no se ha



Corte Suprema de Justicia de la Nación

explicitado el fundamento jurídico que justificaría un remedio como el adoptado cuando el daño que invoca la actora sería estrictamente patrimonial.

10) En síntesis, la respuesta meramente dogmática de la cámara carece de todo desarrollo argumentativo racional respecto de las cuestiones reseñadas, y en consecuencia no satisface la garantía constitucional de fundamentación de las sentencias judiciales (arts. 17 y 18, Constitución Nacional). Consecuentemente, media relación directa e inmediata entre lo resuelto y las garantías constitucionales que se invocan como vulneradas (art. 15 de la ley 48), lo que justifica descalificar el pronunciamiento impugnado con arreglo a la doctrina de esta Corte sobre arbitrariedad de sentencias.

Por ello, y concordemente con lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal, se hace lugar a la queja, se declara procedente el recurso extraordinario y se revoca la sentencia apelada. Con costas. Procédase al reintegro del depósito efectuado. Agréguese la queja al principal. Notifíquese y, oportunamente, remítase.

Recurso de queja interpuesto por **Lotería de la Ciudad de Buenos Aires S.E., parte demandada**, representada por el **Dr. Juan Ignacio Ogallar**, con el patrocinio letrado de los **Dres. Jorge Sigal y Jorge Djivaris**.

Tribunal de origen: **Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala III**.

Tribunal que intervino con anterioridad: **Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal n° 9**.