



Expediente Número: FSM - 50064/2022 **Autos:**
UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO c/
MUNICIPALIDAD DE MORENO s/MEDIDA
CAUTELAR AUTÓNOMA **Tribunal:** JUZGADO
FEDERAL DE MORENO / SECRETARIA
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL

CONTESTA VISTA

Señor Juez:

LEONARDO G. FILIPPINI, Fiscal Federal de Moreno, en el expediente **FSM 50.064/2022**, caratulado “Universidad Nacional de Moreno c/ Municipalidad de Moreno s/ Medida cautelar” del registro de la Secretaría Contencioso Administrativa del Juzgado Federal de Primera Instancia de Moreno, digo:

I. OBJETO

Contesto la vista conferida el 21 de octubre de 2022 en los términos de los arts. 30 y 31 inc. e) de la ley 27.148.

II. ANTECEDENTES y FUNDAMENTOS

El 26 de septiembre de 2022 la representación de la Universidad Nacional de Moreno (UNM) solicitó una medida cautelar autónoma de no innovar que ordene al Municipio de Moreno (MdM) abstenerse de realizar cualquier acto de disposición, turbación de posesión u otro tipo de afectación respecto del inmueble ubicado sobre la calle Merlo, entre Vicente López y Planes y Corvalán, identificado catastralmente como Circunscripción I, Sección A, Fracción 1, Parcela 2ª, a fin de que pueda avanzarse con la construcción del Instituto Tecnológico de la UNM y se evite la pérdida del ciclo lectivo 2023 (arts. 166 y 230 del CPCCN y ley 27.068).

a.

La UNM refiere que el 14 de octubre de 2010 celebró un convenio con la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF) y el Municipio de Moreno (MdM) que le otorgó el uso y goce de las instalaciones de un sector del predio del ex Instituto “Mercedes de Lasala y Riglos”. En el el croquis adjunto a dicho convenio (Anexo I)





la parcela de referencia aparece con fondo rayado y la leyenda “espacio con posibilidad de ser destinado a los usos preexistentes”.

Esta notación guarda relación con la cláusula 5° del convenio que impone a las partes reconocer la existencia y respetar en su integridad los usos preexistentes, con el compromiso de “aunar esfuerzos con el objeto de relocalizar cada uno de aquellos usos en predios apropiados”. Según la actora, un sector fue reservado para la relocalización de esos usos preexistentes sobre la franja lateral al sur del campus universitario y ello dio lugar al primer plano aprobado, identificado con la nomenclatura 74-245-2012 y sujeto a subdivisión.

En 2013, la UNM inició las gestiones para la construcción de una escuela secundaria dependiente de la universidad en la porción remanente de la reserva realizada por el plano citado.

En 2014 la Unidad Ejecutora Provincial (UEP) de la Provincia de Buenos Aires construyó un edificio identificado como Esc. Sec. a crearse Barrio Riglos.

El 14 de septiembre de 2015 la UNM y el Ministerio de Educación de la Nación (MdEN) suscribieron el Convenio ME 1169/15 para la “creación de escuelas secundarias en el ámbito de la UNIVERSIDAD orientadas y/o técnicas, destinadas a jóvenes que vivan en barrios donde persiste la desigualdad social en el marco del “Proyecto de Creación de Nuevas Escuelas Secundarias con Universidades Nacionales” en una fracción de la parcela en cuestión.

El 17 de diciembre de 2020 la UNM, la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires (DGCyE) y el MdEN suscribieron un nuevo convenio de uso donde se explica que el espacio cedido para relocalizar usos preexistentes había superado las necesidades existentes, que el gobierno provincial había construido un edificio en un sector de aproximadamente 3.622,53 m² en dicha zona, que estas instalaciones serían utilizadas por la EES N°37 que, por entonces, no contaba con una sede y que una vez resuelta esta situación, el uso y goce del inmueble sería cedido a la UNM para el funcionamiento de la Escuela Secundaria Politécnica.

El 22 de febrero de 2021 la UNM y la SENNAF suscribieron el Protocolo Adicional N°2 al convenio, donde consta que la actora cumplió con los compromisos asumidos en lo concerniente a la creación de un espacio de reserva, se ratifica que la superficie originalmente afectada para cumplir con dicho propósito resultó más extensa de lo estrictamente necesario, que esto dio lugar al surgimiento de un nuevo proyecto para la creación de una escuela secundaria politécnica y un instituto tecnológico y que para avanzar en su concreción era necesario gestionar la subdivisión de la parcela reservada (cláusulas 1° y 2°).

La UNM y la SENNAF acordaron además “articular acciones tendientes a la regularización dominial, una vez aprobado el nuevo





plano de subdivisión, quedando así concluidos todos los cargos asumidos en el CONVENIO DE USO aprobado por la Resolución SENNAF 246/2011” (cláusula 5°), que dicha tarea sería asumida por la UNM a su cuenta y cargo (cláusula 4°) y que sus objetivos serían “regularizar catastralmente las ocupaciones realizadas” y generar “una parcela que defina de manera definitiva el dominio del predio donde se encuentra en construcción el nuevo Centro de Desarrollo Infantil “Kesachay” (cláusula 3°).

En consecuencia, la UNM contrató un profesional para proceder a la subdivisión de la parcela y declarar las construcciones existentes.

El 23 de septiembre de 2021 el plano de mensura y subdivisión 74-245-2021 fue visado por el Municipio de Moreno y luego resultó aprobado por la Gerencia General de Catastro y Geodesia de la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires.

El 15 de marzo de 2022 la UNM solicitó a la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE) que se regularice la situación y se le expida el título de dominio.

b.

En paralelo, el 22 de diciembre de 2021 la Intendenta Municipal de Moreno ordenó inscribir el predio objeto de la presente solicitud como reserva para equipamiento comunitario mediante el decreto 3004/2021.

El 9 de marzo de 2022, a su vez, el MdM informó a la UNM que se había cometido un error material que tornaba nulo el visado del plano, en tanto se había dado curso a una solicitud realizada por quien no era titular del predio en cuestión y remitió copia de una resolución del Administrador General del Instituto de Desarrollo Urbano, Ambiental y Regional (IDUAR), Federico Aliaga, donde se explican los fundamentos de dicha decisión.

Según el IDUAR, la parcela en cuestión está destinada a equipamiento comunitario cedido al Municipio de Moreno conforme el plano 74-245-021, aprobado el 30 de noviembre de 2012 por la Dirección de Geodesia de la Provincia de Buenos Aires y registrado el 1 de agosto de 2012 en el legajo 1443, folio 21. Por ello, y de conformidad con los decretos ley provinciales 8912/77 (art. 56) y 9533/80 (arts. 2 y 3) respecto de las facultades del municipio en materia de ordenamiento territorial en tanto determinan que las cesiones futuras se tienen por completadas con la aprobación de los planos por los organismos competentes, solo el MdM podría disponer de aquella.

Esta situación habría sido advertida a fines del año 2020 por los equipos técnicos del IDUAR y dio lugar a la apertura del expediente administrativo 4078-222561-S-2020 donde se determinó la necesidad de subdividir dicha fracción. Y, luego, del expediente 4078-225354-





C-2021 dirigido a concretar su inscripción ante el Registro de la Propiedad Inmueble (RPBA).

En consecuencia, el administrador del IDUAR ordenó que el plano oportunamente visado a instancias de la UNM fuera anulado e intimó al agrimensor actuante a cumplir a su cargo con las gestiones necesarias para cumplir con este cometido y a la UNM a que retire el cercado perimetral colocado y garantice la no intromisión en el predio de referencia por su parte.

El 29 de marzo de 2022 la UNM presentó su descargo. Destacó que el encuadre legal del IDUAR era erróneo y que los artículos 113 y 114 de la Ordenanza General 267/80 determinan que la Administración no puede nulificar un acto administrativo válido, en tanto y en cuanto se haya notificado a terceros o haya causado efectos válidos. El 17 de mayo de 2022 la actora interpuso un pronto despacho y el 24 de junio solicitó el levantamiento de la clausura fijada sobre el cerco de protección del inmueble. Ninguna de estas presentaciones habría recibido una respuesta por parte de la administración municipal o el IDUAR.

El 6 de junio de 2022 la Intendenta Municipal dictó el decreto municipal 1779/22 llamando a la apertura de la licitación pública N°33/2022 para la construcción del "Polo Educativo Moreno" en el predio sito en la calle Merlo, entre Corvalán y Vicente López con expediente 4078-227309-S-2021. La UNM refiere que interpuso un recurso administrativo contra esta decisión, que tampoco habría sido resuelto a la fecha de su presentación inicial aquí. La apertura de ofertas fue programada para el 24 de junio de 2022 y, según la UNM, el 21 de septiembre de 2022 la obra habría sido adjudicada, razón por la cual se decidió a accionar judicialmente.

En lo sustancial, la UNM afirma que la anulación del visado fue irregular e inconsistente con la Ordenanza 267/80 y que el encuadre legal propuesto por el IDUAR debe ser desestimado. Esto así porque, conforme la normativa invocada, el predio debería haber sido cedido por el Estado Nacional a la Provincia de Buenos Aires y luego al Municipio por aplicación de la ley provincial 9533 y también porque la mera reserva que figura en el plano era al único fin de relocalizar y debía ser completada por el trabajo de subdivisión que identificó cada porción del predio con su uso y respectivo titular.

La actora destaca también que a lo largo de más de 10 años realizó distintos actos posesorios y que la propia MdM la ha tratado como propietaria del predio en el pasado al, por ejemplo, emitirle deuda por tasas municipales. En suma, la UNM plantea que el MdM no es titular registral del predio, ni puede licitar una obra a desarrollarse en dicha locación y que la documentación acompañada evidencia que el dominio se ha "perfeccionado a su favor" y que esto ha sido reconocido anteriormente por las autoridades municipales.





Recibidas las actuaciones, el 28 de septiembre de 2022 el Juzgado Federal de Primera Instancia de Moreno intimó al apoderado de la UNM a cumplir con las leyes 23.987 y 23.898 y a acompañar una serie de documentos mencionados en la demanda y ordenó que, una vez cumplido, se corra vista a este Ministerio Público Fiscal. El 21 de octubre de 2022 se cumplió.

c.

En el caso se verifican los extremos que habilitan la intervención de la jurisdicción federal de Moreno: La acción es promovida por una universidad nacional con sede en la jurisdicción (arts. 32, 34 y 48 de la ley 24.521 y 1, 4 y 5 de la ley 26.575), reclama el dictado de una medida cautelar autónoma sobre un terreno que, conforme la información obrante en autos, pertenece al dominio privado del Estado Nacional (art. 236 del Código Civil) y porque la cuestión exige analizar e interpretar un conjunto de convenios suscriptos entre la actora, la SENNAF y el Municipio de Moreno y entre la UNM, la Provincia de Buenos Aires y el Ministerio de Educación de la Nación.

d.

La medida solicitada por la UNM no está regulada por nuestra legislación, pero es excepcionalmente admitida por la jurisprudencia. En términos generales, las cautelares autónomas ofrecen una forma de tutela urgente que se agota con su despacho favorable y no requieren el inicio de una acción principal para evitar su caducidad o decaimiento (v. Peyrano, Jorge W., Medidas autosatisfactivas, Santa Fe, Rubinzal - Culzoni, 1999, p. 13, entre otros). Por estas razones, los requisitos de verosimilitud en el derecho y peligro en la demora por el gravamen irreparable deben interpretarse de modo especialmente restrictivo.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación sostiene que quien pretenda la tutela anticipada debe acreditar la verosimilitud en el derecho invocado y el peligro irreparable en la demora, sobre la base de evidencia fehaciente de las razones que justifiquen resoluciones de esa naturaleza (Fallos: 344:1033; 344:1051; 344:759; 344:355). El tribunal resalta que este criterio restrictivo cobra mayor intensidad cuando la cautela ha sido deducida de manera autónoma por tratarse de “una suerte de decisión de mérito sobre cuestiones que no hallarán, en principio, otro espacio para su debate” (cfr. Fallos 323:3075, 330:5251 y 343:930).

Bajo esta luz, la documental aportada por la actora basta para tener por acreditados algunos extremos: que el predio identificado catastralmente como Circunscripción I, Sección A, Fracción 1, Parcela 2, fue categorizado como reserva para equipamiento comunitario por el Municipio de Moreno, se encuentra inscripto ante





el Registro de la Propiedad Inmueble de la Provincia de Buenos Aires a nombre del Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación y que su uso y goce le fue otorgado a la UNM por el término de 10 años mediante un convenio suscripto por la SENNAF y el propio MdM con un cargo que el Estado Nacional tuvo por cumplido en 2021, dando lugar a que la actora emprenda las gestiones para conseguir su regularización registral y obtener el título de dominio. También que a lo largo de más de 10 años la UNM ejerció un poder de hecho sobre esa parcela, se comportó como titular de un derecho real y que distintas reparticiones estatales nacionales y provinciales que han suscripto con ella convenios relativos a su uso, goce y destino final.

En suma, la UNM tiene una expectativa fundada respecto de sus derechos sobre dicho inmueble. Sin embargo, esto no implica que ninguno de los otros actores involucrados no “pueda demostrar mínimamente su derecho sobre el inmueble en general”, tal como afirma. La categorización del inmueble como “equipamiento comunitario a ceder” consta en planos y documentos catastrales y registrales aportados por la propia UNM y existen, al menos, dos versiones encontradas acerca de las implicancias de ese asiento sobre los derechos de la UNM y del MdM. Además, no todas las piezas vinculadas al sustento de la posición del MdM, contra la que se acciona, fueron acompañadas.

e.

De tal forma, estimo que no existe información completa y actualizada acerca de algunas cuestiones relevantes a considerar frente a las exigencias de la vía intentada por la UNM. Entre ellas, la situación registral de la parcela en cuestión, el estado de la licitación pública N° 33/2022, las obras impulsadas por la propia UNM, o el temperamento adoptado por otras agencias estatales involucradas en la disputa cuyas definiciones podrían gravitar sobre la resolución del conflicto. Respecto de esto último, por ejemplo, las constancias aportadas por la UNM dan cuenta de su solicitud a la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE) dirigida a regularizar la situación dominial (v. intercambio de mails entre la UNM y el AABE), y de su intervención ante las autoridades provinciales en el expediente administrativo EX-2019-28660576-GDEBA-SDCADDGCYE (cfr. la denuncia oportunamente formulada ante la UFI N°5 de Moreno por la posible comisión del delito de incendio doloso), pero no se cuenta con información de su resultado.

Previo a poder considerar la situación en el estrecho marco admitido por la medida pedida, entonces, se impone conocer un conjunto de informes y documentos mencionados a lo largo de la presentación o referidos en las diferentes constancias aportadas. Por los medios que el tribunal estime corresponder, entiendo, así, que debe procurarse que:





- i) el RPBA informe sobre la titularidad del lote identificado catastralmente como Circunscripción I, Sección A, Fracción 1, Parcela 2ª y si la UNM o el MdM han realizado alguna presentación dirigida a regularizar su situación dominial;
- ii) el RPBA explique el procedimiento a seguir para regularizar la situación dominial de bienes cedidos a las municipalidades por aplicación de los decretos ley provinciales 8912/77 (art. 56) y 9533/80 (arts. 2 y 3);
- iii) el AABE informe lo actuado en relación con la nota UNM-R N° 17/22 del 15 de marzo de 2022 por la que la UNM le habría solicitado el título dominial del inmueble identificado catastralmente como Circunscripción I, Sección A, Fracción 1, Parcela 2ª, y que habría dado lugar a la formación de los expedientes NO-2022-26891743-APN-DACYGD#AABE y NO-2022-43993052-APN-DACYGD#AABE;
- iv) el MdM remita copias de los expedientes N° 4078-227309-S-2021 relativo al llamado a Licitación Pública N° 33/2022, 4078-121910-E-2011, 4078-222561-S-2020, 4078-225354-C-2021 y 4078-229819-E-2021 mencionados en la resolución del IDUAR de fecha 9 de marzo de 2022 y precise si ha solicitado la inscripción del predio en cuestión al RPBA y
- v) la DGCyE de la Provincia de Buenos Aires aporte copias del expediente administrativo EX-2019-28660576-GDEBA-SDCADDGCYE.

Finalmente, y también vinculado a la labor jurisdiccional pretendida, la UNM debería clarificar el alcance preciso que pretende atribuir a la cautelar solicitada. En el primer párrafo del apartado IV, solicita “impedir que se lleve adelante la decisión de la Municipalidad de Moreno de ejecutar una licitación pública para la construcción del Polo Educativo Moreno en el predio”. Mientras que el acápite VI reclama que el MdM “se abstenga de cualquier tipo de accionar, que involucre el inmueble [...] a fin de que se pueda proseguir con el proceso de construcción del Instituto Tecnológico de la Universidad Nacional de Moreno”. Del mismo modo, y dado que según se desprende de sucesivas comunicaciones publicadas en la página web oficial de la UNM, surgen novedades en el trámite de algunas de las actuaciones que integran la solicitud, así como sobre la actuación de la propia actora respecto del referido instituto, se agreguen, en su caso, con las aclaraciones que la peticionaria crea pertinentes.

III. PETITORIO

Por las razones expuestas, entiendo que se verifican los extremos que habilitan la intervención de la jurisdicción federal de Moreno y solicito tenga a bien ordenar la producción de los informes detallados en el apartado anterior (arts. 1, 2 y 3 de la ley 27.068, 1 y 2 de la ley





26.528, 32, 34 y 48 de la ley 24.521, 1, 4 y 5 de la ley 26.575, 30 y 31 inc. e) de la ley 27.148, 56 del decreto ley provincial 8912/77 y 2 y 3 del decreto ley provincial 9533/80, 5 inc. 4, 166 y 230 del CPCCN y ptos. 1 y 3 de la Ac. 25/18 de la CSJN).

Fiscalía Federal de Moreno, 28 de octubre de 2022.

