



Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE SAN MARTIN - SALA II

Causa FSM 50064/2022/1/CA2

**INCIDENTE N° 1: UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO c/
MUNICIPALIDAD DE MORENO s/ MEDIDA CAUTELAR AUTÓNOMA
Juzgado Federal de Moreno - Secretaría Civil N° 2**

///Martín, 22 de junio de 2023.-

Y VISTOS: CONSIDERANDO:

I.- Vuelven estos autos a conocimiento del Tribunal, en virtud del recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la resolución de fecha 28/04/2023, mediante la cual el Sr. juez "a quo" hizo lugar a la medida cautelar de no innovar solicitada por la actora y, en consecuencia, ordenó a la Municipalidad de Moreno y a las empresas y/o personas que -por intermedio de aquélla- se encontraran en el predio objeto de autos, que paralizaran cualquier tipo de obra y/o trabajos en la parcela en cuestión, con excepción de aquellos indispensables para su conservación y/o para el resguardo y la seguridad de terceras personas, por el término de seis meses.

Asimismo, hizo saber a la Universidad de Moreno que debía interponer la acción principal, en los términos y el plazo previsto en el código de rito, y la eximió de prestar contracautela por tratarse de un establecimiento reconocidamente abonado para afrontar eventuales daños y perjuicios.

II.- Disconforme con lo resuelto, la recurrente se quejó, al entender que no se hallaba configurado el requisito de verosimilitud en el derecho previsto en el Art. 230 del CPCCN.



Sobre el punto, expuso que de la prueba acompañada surgía que la Universidad nunca había ostentado ni la propiedad ni la posesión de la parcela en litigio.

Subrayó que, a través del convenio suscripto el 14/10/2010, la SENAF otorgó a su mandante y a la actora el mero uso de las instalaciones del (ex) Instituto "Mercedes de Lasala y Riglos".

Agregó, que el Estado Nacional no se desligó de la propiedad del inmueble ni de su posesión, puesto que en la cláusula tercera se convino que cualquier construcción o mejora quedaría en favor de aquél.

En esa línea, resaltó que, conforme lo establecía el Art. 1915 del CCCN, nadie podía mutar de tenedor a poseedor por su propia voluntad, por lo que la actora no podía adjudicarse la posesión del inmueble.

Afirmó que, el 30/11/2012, las posiciones de las partes respecto de los terrenos involucrados cambiaron rotundamente, en virtud de la aprobación del plano Nro. 74-245-2012 por Geodesia de la Provincia de Buenos Aires.

Refirió que, a través de la inscripción de dicho plano, se subdividió el inmueble original y se generaron siete nuevas parcelas, a cada una de las cuales se les confirió un destino final determinado.

Así, indicó que, tanto la parcela objeto de autos -destinada a "equipamiento comunitario"- como otras cuatro que se destinaron a "espacios verdes, libres y públicos", pasaron a ser de dominio público municipal.

Ello así, en tanto los Arts. 2 y 3 del decreto provincial 9533/80 establecían que los lotes creados como espacios verdes y equipamiento comunitario quedaban





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE SAN MARTIN - SALA II

Causa FSM 50064/2022/1/CA2

**INCIDENTE N° 1: UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO c/
MUNICIPALIDAD DE MORENO s/ MEDIDA CAUTELAR AUTÓNOMA
Juzgado Federal de Moreno - Secretaría Civil N° 2**

incorporados al patrimonio comunal con la sola aprobación y registro del plano que les dio origen.

Resaltó, que la Universidad había sido partícipe de la aprobación del plano, por lo que no podía desconocer en sede judicial su propio accionar, alegando ser propietaria de la parcela en conflicto.

Expuso, que las dos parcelas restantes (la parcela rural 1679a y la parcela 1 de la Fracción 1, Sección A, Circunscripción I) permanecieron bajo el dominio privado del Estado Nacional hasta el año 2014, cuando fueron transferidas a la Universidad de Moreno, a través de la sanción de la ley 27.068.

Añadió, que dicha norma no incluyó a la parcela en discusión y concluyó que no podía haber cuestionamiento alguno acerca de la propiedad municipal del inmueble destinado a equipamiento comunitario.

Aseveró que, de la copia del informe de dominio expedido por el Registro de la Propiedad Inmueble acompañado, surgía que su mandante era el titular dominial del predio en cuestión.

Por otro lado, manifestó que el plano Nro. 74-215-2021 -en base al cual la Universidad reclamaba indebidamente la titularidad del equipamiento comunitario municipal- había sido declarado nulo, por lo que no le otorgaba derecho alguno sobre el predio.

Refirió, que ese plano fue visado solamente por un empleado del área de catastro del municipio sin la



intervención de ningún funcionario de jerarquía, pese a lo cual fue posteriormente aprobado e inscripto frente a los organismos provinciales.

Detalló que, cuando las autoridades municipales advirtieron su existencia, procedieron a tramitar su anulación. En consecuencia, el plano Nro. 074-215-2021 fue declarado nulo a través de la Res. 176/22 de la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires (ARBA).

En esa línea, alegó que dicha entidad rechazó el recurso de revocatoria presentado por la Universidad contra la resolución citada, ratificando que la parcela era un equipamiento comunitario de dominio municipal.

A mayor abundamiento, aseguró que en el caso debía primar el principio fundamental de presunción de validez de todo acto administrativo.

Puso de relieve, que su poderdante realizó actos que demostraban que jamás abandonó la posesión del predio, tales como su inscripción ante el Registro de la Propiedad Inmueble y el llamado a licitación pública para la creación del "Polo Educativo Moreno", entre otros.

Por otra parte, manifestó que el requisito de peligro en la demora tampoco se hallaba configurado, dado que la accionante no había acreditado la efectiva pérdida de vacantes ni la existencia de avances de obra, licitaciones o fondos disponibles a su favor que pudieran verse afectados.

En torno al acceso a la educación, indicó que en la parcela 2 del plano Nro. 074-245-2012 funcionaban varios establecimientos educativos, tales como la Escuela Secundaria Provincial Nro. 37 y el jardín Kesachay.





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE SAN MARTIN - SALA II

Causa FSM 50064/2022/1/CA2

**INCIDENTE N° 1: UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO c/
MUNICIPALIDAD DE MORENO s/ MEDIDA CAUTELAR AUTÓNOMA
Juzgado Federal de Moreno - Secretaría Civil N° 2**

Aclaró, que el objetivo de su mandante era construir el "Polo Educativo" en la parte baldía de dicha parcela.

Refirió, que el proyecto perseguía liberar quince aulas de distintas escuelas que actualmente eran ocupadas por oficinas administrativas municipales y, además, indicó que allí funcionarían el Consejo Escolar y la Secretaría de Educación de Moreno, optimizando la educación del distrito.

Subrayó, que la Escuela Politécnica de la Universidad actualmente funcionaba en el predio universitario. Sin perjuicio de ello, reconoció que existía un convenio firmado entre el Ministerio de Educación de la Provincia y la accionante para mudar su Escuela al edificio ocupado transitoriamente por la mentada Escuela Nro. 37.

Expresó, que no se oponía a dicha reubicación y señaló que incluso había puesto a disposición de la Provincia dos lotes a los cuales podía trasladarse la Escuela Nro. 37, dejando libre el edificio a la Universidad.

En esa línea, dijo que el objetivo original de las autoridades universitarias nunca fue construir la ESPUNM en el lote baldío -donde se proyectaba el "Polo Educativo"-, sino ubicarse donde funcionaba la Escuela Nro. 37, tal como se desprendía del plano presentado por el rector ante el Ministerio de Obras Públicas, por lo que era falaz la postura asumida judicialmente.



Alegó que, la medida precautoria dictada únicamente lograba demorar la construcción de un proyecto indispensable para el sistema educativo de Moreno, a la vez que sentaba un precedente muy grave en lo referente a la disposición de las reservas comunitarias municipales.

Remarcó, que la resolución en crisis ponía en peligro el Sistema de Derecho, impidiendo a su mandante ejercer libremente el dominio que ostentaba, obligándolo a incumplir obligaciones asumidas y permitiendo que la Universidad dispusiera de un inmueble que no le pertenecía.

Por último, citó jurisprudencia para avalar su postura y acompañó prueba documental. Asimismo, solicitó que se revocara el pronunciamiento apelado, con costas de ambas instancias a la actora, e hizo reserva del caso federal.

La accionante contestó el traslado de los agravios.

III.- Antes de abordar las cuestiones planteadas, resulta oportuno señalar que los jueces no están obligados a tratar todos y cada uno de los argumentos utilizados por las partes, sino sólo aquéllos que estimen decisivos para la solución del caso (Fallos 301:970; 303:135; 307:951; entre muchos otros).

IV.- Sentado ello, es oportuno recordar, que es principio general, que la finalidad del proceso cautelar consiste en asegurar la eficacia práctica de la sentencia que debe recaer en una causa; y la fundabilidad de la pretensión que configura su objeto, no depende de un conocimiento exhaustivo profundo de la materia





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE SAN MARTIN - SALA II

Causa FSM 50064/2022/1/CA2

**INCIDENTE N° 1: UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO c/
MUNICIPALIDAD DE MORENO s/ MEDIDA CAUTELAR AUTÓNOMA
Juzgado Federal de Moreno - Secretaría Civil N° 2**

controvertida en el juicio principal, sino de un análisis de mera probabilidad acerca de la existencia del derecho discutido. Ello es lo que permite que el juzgador se expida sin necesidad de efectuar un estudio acabado de las distintas circunstancias que rodean toda la relación jurídica. De lo contrario, si estuviese obligado a extenderse en consideraciones al respecto, peligraría la obligación de no prejuzgar que pesa sobre él, es decir, de no emitir opinión o decisión anticipada a favor de cualquiera de las partes (Fallos: 306:2062 y 314:711).

El deslinde entre tales perspectivas de estudio debe ser celosamente guardado, pues de él depende la supervivencia misma de las vías de cautela. Ello requiere un ejercicio puntual de la prudencia a fin de evitar la fractura de los límites que separan una investigación de otra.

Para la procedencia genérica de las medidas precautorias son presupuestos de rigor, la verosimilitud del derecho invocado ("*fumus bonis iuris*") y el peligro de un daño irreparable ("*periculum in mora*"), ambos previstos en el Art. 230 del ritual, a los que debe unirse un tercero, la contracautela, establecida para toda clase de medidas cautelares en el Art. 199 del mencionado Código (Conf. CFASM, Sala I, causas 601/2011, 1844/2011, 2131/2011 y 2140/2011, resueltas el 28/06/2011, 27/09/2011, 01/11/2011 y 08/11/2011, respectivamente, entre muchas y Sala II, causas FSM 31004/2018/1 y CCF



1963/2017/1, resultas el 04/07/2018 y 01/08/2018, respectivamente, entre otras).

Estos recaudos se hallan de tal modo relacionados que, a mayor verosimilitud del derecho cabe no ser tan exigentes en la gravedad e inminencia del daño, y viceversa, cuando existe el riesgo de un daño de extrema gravedad e irreparable, el rigor acerca del "*fumus*" se puede atenuar.

Por otro lado, la viabilidad de la medida exige la presencia de ambos recaudos y, sin perjuicio de la apreciación en torno al modo e intensidad en que pueden presentarse en cada supuesto en particular, la ausencia de uno de ellos impide su otorgamiento.

V.- Ahora bien, de las constancias de autos, importa destacar que:

a) El 14/10/2010, la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, la Universidad Nacional de Moreno y la Municipalidad de Moreno suscribieron un convenio de uso, protocolizado a través de la Resolución SENAF 246/2011.

Allí, pusieron de relieve que la Universidad creada por ley N° 26.575 requería un espacio físico para su puesta en funcionamiento. Al respecto, reconocieron que las instalaciones del (ex) instituto "Mercedes de Lasala y Riglos" reunían las características necesarias a tal fin.

En base a tales consideraciones, la Secretaría otorgó a la Universidad el uso y goce pleno del predio delimitado en el plano obrante en el Anexo I del convenio, a la vez que reconoció el uso público a favor de la





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE SAN MARTIN - SALA II

Causa FSM 50064/2022/1/CA2

**INCIDENTE N° 1: UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO c/
MUNICIPALIDAD DE MORENO s/ MEDIDA CAUTELAR AUTÓNOMA
Juzgado Federal de Moreno - Secretaría Civil N° 2**

Municipalidad del sector demarcado en el plano agregado como Anexo II, otorgándole el uso y goce pleno del mismo. Ello, por el término de diez años (vid cláusulas primera y segunda).

Además, las partes dejaron sentado que en el predio en cuestión se habían desarrollado usos preexistentes al momento de la firma del convenio. Por ello, la Universidad y la Municipalidad convinieron respetarlos y aunar esfuerzos a fin de relocalizarlos en predios apropiados (vid cláusula quinta).

Al respecto, se advierte que en el plano obrante en el Anexo I se delimitó un espacio "*con posibilidad de ser destinado a usos preexistentes*", cuya titularidad se encuentra discutida en las presentes.

Finalmente, los firmantes se comprometieron a articular acciones tendientes a posibilitar la regulación dominial del inmueble a favor de la Universidad y la Municipalidad. En esa línea, la Secretaría encomendó la realización de un plano de mensura y deslinde a fin de delimitar las distintas afectaciones acordadas, en correspondencia con los planos anexos (vid cláusulas decimosegunda y decimoquinta).

b) El 30/11/2012, la Dirección de Geodesia del Ministerio de Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires aprobó el plano de mensura, unificación, división y cesión de calles N° 074-245-2012, registrado en el Legajo



1443, Folio 21, el 01/08/2013 (vid Exp. Adm. N° 4078-121910-E-2011).

En el referido plano, se generaron: la parcela 1679a de la Circunscripción VI; la parcela 1 de la Fracción I, Sección A, de la Circunscripción I; cuatro "Espacios verdes y libres públicos (a ceder)"; y la parcela 2 de la Fracción I, Sección A, de la Circunscripción I, designada como "Reserva de Equipamiento Comunitario (a ceder)", siendo esta última la parcela en conflicto.

c) El 10/12/2014, se sancionó la Ley N° 27.068 a través de la cual el Estado Nacional le transfirió a la Universidad Nacional de Moreno el dominio a título gratuito de los inmuebles identificados catastralmente en el plano N° 074-245-2012 como Parcela Rural N° 1679a y Parcela 1, Fracción I, Sección A, de la Circunscripción I. Posteriormente, se celebró la escritura traslativa de dominio pertinente (vid escritura N° 326 del 12/10/2016).

d) El 22/02/2021, la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y la Universidad Nacional de Moreno celebraron el Protocolo Adicional Nro. 2 al Convenio de uso original.

Allí, las partes expusieron que la parcela originalmente prevista para la relocalización de los usos preexistentes (es decir, el predio objeto de autos, identificado catastralmente en el plano 074-245-2012 como Parcela 2, Fracción I, Sección A, Circunscripción I), superaba en superficie lo necesario para el fin para el que había sido creada, generándose un sector libre y sin





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE SAN MARTIN - SALA II

Causa FSM 50064/2022/1/CA2

**INCIDENTE N° 1: UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO c/
MUNICIPALIDAD DE MORENO s/ MEDIDA CAUTELAR AUTÓNOMA
Juzgado Federal de Moreno - Secretaría Civil N° 2**

destino, por lo que la Universidad impulsó la creación de una Escuela Secundaria Politécnica y un Instituto Tecnológico que funcionarían allí.

En virtud de ello, establecieron que era necesario gestionar una nueva subdivisión de la parcela, por lo que la Secretaría encomendó a la Universidad la realización de un nuevo plano de mensura y subdivisión. Además, acordaron que, una vez aprobado el referido plano, desarrollarían acciones tendientes a obtener la regularización dominial del inmueble (vid cláusulas primera a quinta).

e) El 10/12/2021, la Dirección de Geodesia del Ministerio de Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires aprobó el plano de mensura y subdivisión N° 074-215-2021, registrado en el Legajo 257, Folio 4, el 25/02/2022 (vid Exp. Adm. N° 4078-229819-E-2021 iniciado por la Universidad de Moreno el 24/08/2021).

Del referido plano, se desprende que fueron generadas cinco parcelas, entre ellas, la parcela 2a, a la que se le asignó el uso "*Escuela Politécnica - Instituto Tecnológico de la Universidad Nacional de Moreno*".

f) El 22/03/2022, el Instituto de Desarrollo Urbano, Ambiental y Regional (IDUAR) informó a la Universidad que se había cometido un error material que acarrearía la nulidad del visado en cuestión, ya que se había dado curso a un pedido de visado solicitado por quien no era titular del predio. En efecto, el organismo



indicó que dicha parcela era un "Equipamiento Comunitario" cedido al Municipio de Moreno, conforme plano aprobado N° 74-245-2012, tramitado en el expediente 4078-121910-E-2011.

Al respecto, expuso que según los Arts. 2 y 3 del Decreto Ley Provincial 9533/80, una vez que una parcela se constituía como "Equipamiento Comunitario" y el plano correspondiente era visado, aprobado y registrado, sobre dicha parcela solo podía disponer el Municipio de Moreno, sin perjuicio de que se hubiera o no realizado el trámite relativo a la inscripción dominial. Máxime, teniendo en cuenta que en el expediente municipal 4078-225354-C-2021 se estaba tramitando la inscripción de la parcela a nombre de la Municipalidad ante el Registro de la Propiedad Inmueble de la Provincia de Buenos Aires (vid Fs. 16/18 del Exp. Adm. 4078-229819-E-2021).

Sobre este punto, cabe destacar que luce agregado el expediente municipal 4078-225354-C-2021 -iniciado el 03/03/2021-, del que surge que la Intendente del Partido de Moreno, el 22/12/2021, dictó el Decreto 3004/2021, ordenando que se inscribiera a nombre de la Municipalidad de Moreno el predio identificado catastralmente como Circunscripción I, Sección A, Fracción I, Parcela 2, con destino a "reserva para equipamiento comunitario". Ello, en consonancia con lo establecido en el Art. 2 de la ley N° 9533/80 y en la Disposición Técnico Registral N° 1/82.

g) El 06/06/2022, a través del Decreto 1779/2022, la demandada dispuso llamar a Licitación Pública N° 33/2022, a fin de proceder a la construcción del "Polo





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE SAN MARTIN - SALA II

Causa FSM 50064/2022/1/CA2

**INCIDENTE N° 1: UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO c/
MUNICIPALIDAD DE MORENO s/ MEDIDA CAUTELAR AUTÓNOMA
Juzgado Federal de Moreno - Secretaría Civil N° 2**

Educativo Moreno”, en el predio objeto de autos (vid fs. 210/211 del Exp. Adm. 4078-227309-S-2021).

h) El 19/09/2022, la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires (ARBA) emitió la Disposición SERyC N° 176/22 mediante la que dispuso anular el plano de mensura y subdivisión N° 074-215-2021.

i) El 26/09/2022, la Universidad de Moreno inició las presentes actuaciones, solicitando el dictado de una medida cautelar autónoma de no innovar, con relación al inmueble identificado catastralmente en el plano N° 074-215-2021 como Circunscripción I, Sección A, Fracción 1, Parcela 2a.

En particular, requirió que se ordenara a la Municipalidad de Moreno que se abstuviera de realizar cualquier acto de disposición, turbación de posesión u otro tipo de afectación, respecto del predio en cuestión, en tanto pertenecía a la Universidad de Moreno.

Asimismo, peticionó que se impidiera que la demandada llevara adelante la Licitación Pública Municipal N° 33/2022, cuyo objeto era la construcción del “Polo Educativo Moreno” en dicho lugar.

Aclaró, que se hallaban configurados todos los requisitos exigidos en el artículo 230 del CPCCN para la procedencia del dictado de la medida solicitada.

Consideró, que la verosimilitud del derecho se hallaba suficientemente acreditada ya que, de la documental acompañada, surgía con claridad el derecho que



le asistía sobre el inmueble objeto de autos (convenios de fecha 14/10/2010, 17/12/2020 y 22/02/2021, la ley N° 27.068 y planos aprobados por la Dirección de Geodesia del Ministerio de Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires en 2012 y 2021, entre otros).

En cuanto al peligro en la demora, enfatizó que, de no obtener la tutela judicial requerida, no podrían realizarse las tareas necesarias para dar comienzo al próximo ciclo lectivo.

Finalmente, expuso que la Municipalidad había guardado silencio frente a los planteos formulados contra la decisión de anular el visado del plano N° 074-215-2021, y contra el acto licitatorio mencionado.

j) Posteriormente, la Municipalidad de Moreno rechazó los recursos administrativos interpuestos por la actora contra los Decretos Municipales Nro. 3004/2021 y 1779/2022 -relativos a inscripción dominial del predio y al llamado a licitación pública, respectivamente- a través del Decreto N° 3727/22 del 14/10/2022. Para así decidir, reiteró los fundamentos expuestos por el Administrador General del IDUAR, detallados *ut supra*.

k) El 26/10/2022, la parte actora interpuso un recurso de revocatoria por nulidad absoluta contra el Decreto N° 3727/2022, que fue rechazado a través de la Resolución N° 214/2022, de fecha 04/11/2022, al entender que las cuestiones introducidas ya habían sido cabalmente analizadas en la decisión recurrida.

l) El 10/02/2023, el Registro de la Propiedad Inmueble de la Provincia de Buenos Aires emitió un certificado, del que surge que la Municipalidad de Moreno





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE SAN MARTIN - SALA II

Causa FSM 50064/2022/1/CA2

**INCIDENTE N° 1: UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO c/
MUNICIPALIDAD DE MORENO s/ MEDIDA CAUTELAR AUTÓNOMA
Juzgado Federal de Moreno - Secretaría Civil N° 2**

era titular de dominio de la parcela identificada catastralmente como Circunscripción I, Sección A, Fracción 1, Parcela 2 (cuyo anterior propietario era el Estado Nacional, según certificación expedida el 14/06/2022).

m) Luego, la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires (ARBA) desestimó el recurso de revocatoria interpuesto por la accionante contra la Disposición SERyC N° 176/2022 que había declarado la nulidad del plano Nro. 074-215-2021 (vid Disposición SERyC N° 62/2023, notificada a la actora el 03/05/2023).

n) El 28/04/2023, el juzgado de origen hizo lugar a la medida cautelar autónoma de no innovar aquí impugnada.

ñ) Por último, el 15/05/2023, la actora inició demanda contra la Municipalidad de Moreno y ARBA a fin de que se declarara la nulidad de los actos administrativos que desconocieron la validez del plano Nro. 74-215-2021 (vid Expte. FSM 2726/2023, caratulado "*Universidad Nacional de Moreno c/ Municipalidad de Moreno y otro s/ nulidad de acto adm.*")

VI.- En este contexto, no es ocioso recordar que tanto la verosimilitud del derecho como el peligro en la demora constituyen requisitos autónomos de procedencia de las medidas cautelares, razón por la cual, aunque es principio procesal que frente a la mayor presencia de uno de ellos no corresponde extremar el análisis en la configuración del otro, ambos deben encontrarse



configurados, aunque sea en mínima medida, para que aquellas puedan ser admitidas (Conf. CNACF, Sala I, causa 28370/2007, Rta. el 16/10/2007, entre otras y CFASM, Sala I, causa 34501/2018, Rta. el 13/08/2018 y Sala II, causa 38787/2020/1, Rta. el 19/03/2021).

En este orden, cabe tener presente, que la verosimilitud del derecho implica la constatación sumaria de que el peticionario es el titular del derecho controvertido en el juicio, es decir, refiere a la posibilidad de que el derecho exista y no a una incontestable realidad, la cual sólo se logrará al agotarse el trámite (CCCF, Sala III, causa CCF 2287/2022, Rta. el 09/08/2022 y sus citas; CFASM, esta Sala, causa 49181/2022/1/CA1, Rta. el 25/11/2022).

En esa línea, en cuanto a la verosimilitud en el derecho invocado por la actora, no puede soslayarse que, si bien la Universidad de Moreno peticionó el dictado de una manda cautelar respecto del inmueble identificado como parcela 2a en el plano Nro. 74-215-2021 por ser de su "*dominio exclusivo*", dicha circunstancia no se encuentra "*prima facie*" acreditada.

Al contrario, de las constancias de autos surge que la Municipalidad de Moreno acompañó un certificado de dominio expedido por el Registro de la Propiedad Inmueble de la Provincia de Buenos Aires del que se desprende que es titular de dominio del inmueble en cuestión, desvirtuando así la postura de la actora. Por lo que, no estaría verificada la verosimilitud del derecho con el grado de certeza requerido para el dictado de este tipo de medidas.





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE SAN MARTIN - SALA II

Causa FSM 50064/2022/1/CA2

**INCIDENTE N° 1: UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO c/
MUNICIPALIDAD DE MORENO s/ MEDIDA CAUTELAR AUTÓNOMA
Juzgado Federal de Moreno - Secretaría Civil N° 2**

Además, no se puede dejar de remarcar que estamos frente a actos emanados de la Administración Pública y que, al respecto, el Máximo Tribunal ha señalado que *"cuando se está frente a la presunción de legitimidad de la cual gozan los actos administrativos (...) no resulta fundado admitir su ilicitud o arbitrariedad sin que medie un análisis concreto, preciso y detallado sobre los elementos y pruebas que, al menos prima facie, privarían a esos actos de su validez en derecho"* (Fallos 331:466, 333:730 y 343:1337). Por lo tanto, la presunción de legitimidad de los actos administrativos lejos está de ser irrefutable, pero exige una actividad argumentativa que la revierta, la que, en este estrecho ámbito, no puede desarrollarse cabalmente.

A mayor abundamiento, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha señalado reiteradamente que *"cuando por medio de una prohibición de innovar se pretende modificar el statu quo existente, su admisibilidad reviste carácter excepcional de modo que los recaudos de viabilidad de las medidas precautorias deben ser ponderados con especial prudencia, ello, en tanto su concesión altera el 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* (Fallos: 315:96; 316:1833; 318:2431; 319:1069; 320:2697; 345:1349; 345:291).



En efecto, de otorgarse la cautelar se estaría adelantando el resultado de la decisión final, lo que se contrapone con la esencia no sólo de la medida solicitada sino de cualquier otra, ya que determinar la existencia de la verosimilitud del derecho -condición "*sine quanon*" para la admisión de medidas de esta índole- requiere un examen jurídico riguroso, que significaría resolver el aspecto central del juicio sin haberlo sustanciado.

De modo que, no procede la medida cautelar si de la consideración de las circunstancias que señala la accionante, se exigiría avanzar sobre los presupuestos sustanciales de su pretensión que, precisamente, constituyen el objeto del litigio; es decir, habría que adelantar un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión debatida, lo que está vedado en este tipo de medidas (Conf. CNACAF, Sala II, en autos "*Asociación de Hoteles Restaurantes Confiterías y Cafés c/ EN-M Interior OP y V-ENRE y otros s/ Amparo ley 16.986*", Expte. Nro. 54.744/16, del 30/05/17, y sus citas).

Se suma, que la sola invocación de urgencia por parte del peticionario en obtener la medida no justifica su procedencia, en tanto no concurren -como en el caso- los restantes presupuestos de admisibilidad (conf. Fenochietto- Arazi, Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, comentado y concordado, T. I, Págs. 664/666). Máxime, cuando no parece que una eventual sentencia favorable a la accionante pudiera ser de cumplimiento ineficaz o imposible en caso de no admitirse la medida precautoria solicitada.





Poder Judicial de la Nación

CAMARA FEDERAL DE SAN MARTIN - SALA II

Causa FSM 50064/2022/1/CA2

**INCIDENTE N° 1: UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO c/
MUNICIPALIDAD DE MORENO s/ MEDIDA CAUTELAR AUTÓNOMA
Juzgado Federal de Moreno – Secretaría Civil N° 2**

Por otra parte, el tiempo que insumiría el proceso no puede llevar a reducir los recaudos ni a alterar la proporción que debe guardar toda cautelar para no ir más allá de su propósito (Arg. CSJN, Causa M. 641. XLVII. RHE., *"Márquez, Alfredo Jorge c/ ANSeS y otro s/ Incidente"*, Rta. el 20/08/2014).

En tales condiciones, esta Alzada considera que, en esta etapa inicial del proceso no se encuentra configurada con la entidad suficiente la verosimilitud del derecho necesaria para la procedencia de la medida pretendida. Con mayor razón, cuando la cuestión debatida necesariamente deberá ser objeto de debate, prueba y evaluación ante el juez de la causa al momento de dictarse el pronunciamiento definitivo (Doct. Arts. 377 y 386 del CPCC).

Por consiguiente, en el particular caso traído a estudio y teniendo en cuenta que el juzgamiento de la pretensión cautelar solo es posible mediante una limitada aproximación a la cuestión de fondo, sin que implique avanzar sobre la decisión final de la controversia, corresponde admitir los agravios expresados por la demandada y, en consecuencia, revocar la resolución apelada en cuanto hizo lugar a la medida cautelar (Doct. Art. 163, Inc. 6, 1er. Párr. del CPCCN). Con costas en ambas instancias a la accionante vencida (Art. 68, 1er. Párr. y 279 del CPCCN).



VII.- Finalmente, este Tribunal considera imperioso exhortar nuevamente a las partes intervinientes a generar espacios de diálogo y tomar medidas de acción positiva, tendientes a arribar a una solución del conflicto que se avenga con la naturaleza de los derechos en juego (Conf. Arts. 34, Inc. 5 y 36, Inc. 2, del CPCCN), en consonancia con lo ya ordenado el 11 de abril de 2023 en el marco de estas actuaciones.

Por todo lo expuesto, el Tribunal RESUELVE:

1°) REVOCAR la resolución de fecha 28/04/2023, por cuanto corresponde RECHAZAR la medida cautelar solicitada, con arreglo a lo decidido en la presente.

2°) EXHORTAR a las partes en los términos expuestos en el considerando VII.

3°) IMPONER las costas en ambas instancias a la accionante vencida (Art. 68, 1er. Párr. y 279 del CPCCN).

A los fines del Art. 109 del Reglamento para la Justicia Nacional, se deja constancia que en esta Sala se encuentra vacante la vocalía N° 4.

Regístrese, notifíquese, publíquese (Acordada CSJN 24/13 y ley 26.856) y devuélvase.

NÉSTOR PABLO BARRAL
JUEZ DE CÁMARA

ALBERTO AGUSTÍN LUGONES
JUEZ DE CÁMARA

Mariana Andrea García
Prosecretaria de Cámara

