

CONTESTA TRASLADO.

Señor Juez:

LAURA VALERIA RAGOGNA, Abogada mat. Fed T 136 F 301 Leg 069210-0 CUIT 27-25553696-1, en mi carácter de letrada apoderada de la Municipalidad de Moreno, manteniendo domicilio constituido en autos caratulados "UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO Y OT. C/ MUNICIPALIDAD DE MORENO Y OT. S/ NULIDAD DE ACTO ADMINISTRATIVO" (Expte. 22728/2023) a V.S: digo:

I. OBJETO

Que en legal tiempo y forma vengo a contestar el traslado conferido con fecha 19 de noviembre de 2024 -el cual fuera notificado a esta parte mediante cédula de fecha 20/11/2024- respecto a la presentación realizada por el Estado Nacional, solicitando el rechazo de sus planteos y la confirmación de la plena validez de las normas provinciales aplicadas oportunamente.

II. NEGATIVAS

Por imperativo procesal y en virtud de los nuevos hechos introducidos por la citada en su calidad de tercero interesado, niego todos y cada uno de los hechos y el derecho invocados en presentación en conteste que no sean materia de mi expreso y especial reconocimiento.

En especial niego:

Que el predio que nos ocupa pertenezca al Estado Nacional.

Que la Dirección Técnico Administrativa que formula el Memorandum ME-2024-88972269-APN-DTA#SENNAF, no haya recibido formalmente transferencia de dominio del predio que nos ocupa.

Que la patrimonialización administrativa del inmueble influya en el derecho real de dominio que vincula al Municipio con el mismo.

Que, actualmente, la Dirección Técnica Administrativa de la Subsecretaría de Políticas Familiares de la Secretaría Nacional de Niñez Adolescencia y Familia del Ministerio de Capital Humano, se encuentre a la espera de la comunicación formal de las diferentes transferencias de dominio a fin de regularizar la situación Contable-Patrimonial de los predios que originalmente pertenecían el ex –

Instituto Mercedes de Lasala y Riglos, como así también la regularización dominial del predio en el que hoy funciona el CDI Kesachay, por no constarme.

Que la inscripción del inmueble conforme leyes provinciales viole el procedimiento constitucional para transferencia de bienes del Estado Nacional dispuesto por el art. 75 inc. 5 de la Constitución Nacional.

Que su mandante no solo nunca pudo legalmente haber firmado una cláusula que permitiera en forma indirecta la transferencia de dominio, sino que también ninguna de las partes firmantes tuvo la voluntad de que ello ocurriera.

Que lo acontecido sea una clara situación de abuso del Derecho por parte del Municipio y que fuera instrumentado ilegalmente por el R.P.I.

Que ninguna de las partes haya realizado ningún reclamo o informado respecto del conflicto existente fuera de este expediente.

Que ello hubiera correspondido.

Que el Estado Nacional sea el actual titular del inmueble.

Que el cambio de inscripción en el RPI sea ilegal.

Que su representada posea la jurisdicción de este solo lo haya cedido para uso y goce por un término de 10 años plazo que se encuentra vencido.

Que la discusión planteada en autos afecte de manera concreta, actual y manifiesta los intereses y el patrimonio del Estado Nacional.

Que corresponda que cualquier planteo referente al cambio de titularidad de un inmueble deba realizarse previamente en sede administrativa de su mandante y/o el inicio de la correspondiente demanda.

Que el R.P.I. haya cambiado la titularidad del dominio sin constatar previamente el instrumento por el cual se había desafectado un bien del Estado Nacional.

Que el Estado Nacional a través de la ex SENNAF firmó un convenio de uso y goce con la Municipalidad de Moreno y la Universidad de Moreno, siendo que sus competencias se encontraban limitadas a solo otorgar el uso y goce.

Que nunca se haya realizado ninguna transferencia del inmueble.

Que solo se haya otorgado el uso y goce del mismo dentro de los límites del convenio.

Que tanto la Municipalidad de Moreno, la Universidad de Moreno y el Registro de la Propiedad Inmueble de la Provincia de Bs. As. den por hecho que existió una desafectación de un inmueble del Estado Nacional y su posterior transferencia a un tercero en forma gratuita y sin voluntad expresa.

Que su mandante nunca haya tenido competencia para ceder la titularidad de la propiedad en forma directa o indirecta, pero sí tuvo competencia para ceder el Uso y Goce del inmueble en cuestión a la Universidad de Moreno y/o a la Municipio de Moreno.

Que el Municipio de Moreno interfiera con dicha posesión, que, en todo caso, pueda presentar una propuesta para la utilización del predio y que la misma deba ser analizada por su representada.

Que exista un claro aprovechamiento de la Buena Fe de su mandante por parte del Municipio, el R.P.I. y la Universidad, pretendiendo eludir el procedimiento establecido por la Constitución Nacional.

Que la inscripción en el RPI de la titularidad del inmueble en conflicto a favor del Municipio de Moreno sea ilegal.

Que el titular de los inmuebles sea el Estado Nacional y conforme establece la Constitución Nacional en su art. 75 inc. 5, solo el Poder Legislativo tenga competencia para “Disponer del uso y de la enajenación de las tierras de propiedad nacional.”

Que a su representada se le haya otorgado Jurisdicción sobre el inmueble para utilizarlo en el cumplimiento de los fines ordenados en la Ley 22.520 y sus mod. (Ley de Ministerios).

Que una reglamentación de procedimiento de registración provincial haya dejado sin efecto la forma en que la Constitución Nacional dispuso se transfieren los inmuebles del Estado Nacional.

Que corresponda dejar sin efecto la inscripción de Plano de Mensura y Subdivisión NO 74-245-2012, que fue individualizada como Parcela 2 de la Fracción I, ubicada en la Circunscripción I, Sección VI, del Partido de Moreno (Parcela 2) y donde se estableció una “Zona de reserva de equipamiento comunitario “y o cualquier inscripción que implique una privación al derecho de propiedad de su mandante, en razón que la misma nunca pudo ser efectivizada sin el dictado de una ley nacional previa.

Que el Registro de la Propiedad Inmueble de la Provincia de Buenos Aires haya debido rechazar la inscripción del mismo, por no haberse acreditado la transferencia del inmueble perteneciente al Estado

Nacional y/o algún tipo de autorización legislativa para inscribir la “Zona de reserva de equipamiento comunitario “.

Que deba ser declarado inconstitucional y/o invalido lo actuado por el Registro de la Propiedad Inmueble de la Provincia de Bs. As.

Que exista un reconocimiento de la Municipalidad de Moreno de la falta voluntad de las partes transmitir en el inmueble.

Que lo determinante del caso sea establecer si el Estado Nacional tuvo la real voluntad de darle el dominio al Municipio o si incurrió en un error conceptual al realizar la afectación.

Que la Municipalidad, al contestar demanda, haya reconocido que nunca existió la voluntad de ninguna de las partes de la firma del Convenio de uso N° 246, la transferencia del dominio del bien.

Que el Municipio haya afirmado que su mandante nunca tuvo la voluntad de traspasársele el dominio.

Que el reclamo de la propiedad haya nacido involuntariamente por aplicación de la Cláusula Décimo Segunda del convenio ello es, la confección del Plano de Mensura.

Que la colocación de la cláusula de subdivisión haya sido un error conceptual involuntario de todos los firmantes del convenio y por tanto nunca existió la voluntad de someterse al régimen establecido por la Leyes 8912 y 9533.

Que la voluntad del Municipio de Moreno no haya sido obtener la titularidad de un inmueble.

Que el cambio de titularidad en el R.P.I., posea vicios de legalidad y legitimidad por existir un procedimiento constitucional previsto para la transferencia de inmuebles del Estado Nacional y cuyo régimen las Provincias se encuentran obligadas a seguir.

Que su legislación deba adoptarse y/o interpretarse y/o ejecutarse de tal forma que no viole lo establecido por la Constitución Nacional.

Que lo actuado por el Municipio y avalado por el R.P.I carezca de legitimación.

Que nunca haya sido intención de las partes que el inmueble fuera traspasado. Que dicha inscripción haya sido realizada de mala fe, buscando aprovechar una normativa inaplicable al caso.

Que el R.P.I actúe irregularmente.

Que de una simple lectura del convenio surja claramente que su mandante haya otorgado el uso y goce del inmueble por un plazo de 10 años y que no hubiera voluntad de transferencia del mismo.

Que la cláusula Décimo Segunda sea inaplicable por conllevar a que el Estado Nacional pierda el dominio del Inmueble dicha cláusula es inaplicable, como también lo es inscripción en el RPI del Plano de Mensura y Subdivisión NO 74-245-2012, fue individualizada como Parcela 2 de la Fracción I, ubicada en la Circunscripción I, Sección VI, del Partido de Moreno (Parcela 2) y donde se estableció una “Zona de reserva de equipamiento comunitario “.

Que el RPI nunca haya debido haber inscripto dicha subdivisión.

Que la conducta esperable fuera que rechazara la misma por no haberse dictado la ley correspondiente.

Que no pudiera darse cumplimiento a dicha cláusula.

Que debieran reunirse para acordar cómo se ejecuta el convenio.

Que el titular del inmueble sea el Estado Nacional y que quien determine la finalidad que debe darse al mismo sea su representada.

Que, si la Municipalidad pretende hacer un uso del inmueble distinto al que fue objeto de convenio (el cual está vencido) lo que corresponde es que haga una presentación ante su mandante requiriendo autorización para el nuevo uso que pretende darle al inmueble en cuestión.

Que la municipalidad no pueda ejecutar ninguna acción sobre un predio, que no le pertenezca y que necesite permiso para actuar.

Que la alteración de los convenios suscritos por el Estado Nacional conllevaría a un retroceso en las garantías otorgadas a menores de edad respecto de su derecho a una educación. EN EL PREDIO EN CUESTIÓN NO EXISTEN ESTABLECIMIENTOS DONDE ASISTEN MENORES.

Que se encuentre en juego el interés superior del niño.

Que estén en peligro los derechos de los menores a una educación.

Que se encuentren afectados los derechos de los niños.

Que el conflicto registral genere un perjuicio a los menores.

Que haya menores cursando estudios en la parcela en disputa.

Que esta disputa afecte el derecho de menores a poder cursar en forma pacífica sus estudios.

Asimismo, se desconoce la autenticidad de la siguiente prueba documental tanto material como ideológica:

a.- Memorandum ME-2024-90547329-APN-SSPF#MCH de la Subsecretaria de Políticas Familiares (ex SENNAF).

b.- Memorandum ME-2024-90547329-APN-SSPF#MCH, de la Delegación de Asuntos Jurídicos.

c.- Memorandum ME-2024-88972269-APN-DTA#SENNAF, de la Dirección Técnica Administrativa.

d.- Expediente EX-2022-3140375-APN-SENNAF#MDS.

e.- Resolución 246 del 2 de marzo del 2011.

III. IMPROCEDENCIA DE LA NUEVA PRETENSIÓN INTRODUCIDA POR EL ESTADO NACIONAL

El Estado Nacional fue citado en autos como tercero en los términos del art. 94 CPCCN, bajo el supuesto de que la controversia le resultaba común. Sin embargo, en su presentación ha excedido el marco de su intervención, introduciendo una nueva pretensión dirigida a cuestionar la aplicación de las leyes 8912 y 9533 y a obtener la reversión de la afectación de la Parcela 2 a equipamiento comunitario.

Tal pretensión resulta manifiestamente improcedente, en tanto:

a) No fue objeto de la demanda inicial promovida por la UNM.

b) Implica una ampliación indebida del objeto del proceso, alterando su causa y finalidad original.

c) Desconoce los principios de congruencia y preclusión procesal, generando un planteo extemporáneo que no puede ser admitido en esta etapa.

IV. CONTESTA PLANTEO DE INCONSTITUCIONALIDAD Y/O INAPLICABILIDAD Y/O INVALIDEZ DE LAS LEYES PROVINCIALES 8912 Y 9533.

1. El Estado Nacional – Ministerio de Capital Humano (en lo sucesivo, “el Estado Nacional”) sostuvo que: “Como las leyes de la Provincia de Bs. As. 8912 y 9533 establecen que cuando se establece una ‘zona de reserva de equipamiento’ pasa la titularidad del inmueble al Municipio, la Municipalidad de Moreno solicitó al Registro de la Propiedad de la Provincia de Bs. As. (R. P. I.) la modificación de la

inscripción registral del predio colocándolo a nombre del mismo e inscribiéndolo bajo la Matrícula 105086 (antecedente dominial Matrículas Nro. 64868 y 34728)”.

El Estado Nacional alegó que dicha inscripción resultaría violatoria del procedimiento de transmisión de bienes previsto en el artículo 75, inciso 5°, de la Constitución Nacional.

También sostuvo que no solo su parte nunca pudo legalmente firmar una cláusula que permitiera la transferencia del dominio de forma directa, sino que además ello no pudo ser la intención de ninguna de las partes en los convenios celebrados entre ellas, de lo que deduce que aquella inscripción habría constituido un supuesto de abuso del derecho de parte de la Municipalidad.

2. El Estado Nacional sostiene que las leyes provinciales 8912 y 9533, al aplicarse en este caso, funcionarían como un mecanismo de transferencia de un bien inmueble de su propiedad, sin seguir el procedimiento establecido en el artículo 75, inciso 5°, de la Constitución Nacional. Sobre esta base, introduce TARDIA Y EXTEMPORANEAMENTE, LUEGO DE HABER CONVALIDADO CON SUS ACTOS TALES LEGISLACIONES, una cuestión federal que fundamenta su pretensión de que se declare la nulidad de la inscripción registral del predio en litigio a nombre de la Municipalidad de Moreno.

Es importante tener en cuenta que el Estado Nacional reconoció las facultades de la provincia de Buenos Aires para dictar ambas leyes y no discutió ni sus propósitos ni su razonabilidad. Su planteo se limita a señalar, como se dijo, que la normativa local habría operado en el caso como un mecanismo por el cual se habría configurado una transferencia de un bien del dominio del Estado Nacional a la Municipalidad sin que exista una ley del Congreso en ese sentido.

Sin embargo, por las razones que se desarrollarán a continuación, tal pretensión no puede prosperar.

Cabe destacar que la aplicabilidad de la normativa local a este tipo de situaciones jurídicas no solo resulta pacíficamente aceptada por la jurisprudencia de la Corte Suprema, a la que se hará referencia, sino también por el propio texto de la Constitución Nacional. En efecto, su artículo 75, inciso 30, establece que el Congreso tiene la atribución de dictar la legislación necesaria para el cumplimiento de los fines específicos de los establecimientos de utilidad nacional en el territorio de la República, al tiempo que las provincias y los municipios conservan los poderes de policía e imposición sobre tales establecimientos, en tanto no interfieran con el cumplimiento de esos fines.

La impugnación desconoce que, según el artículo 75 inciso 30 de la Constitución Nacional, las autoridades provinciales y municipales conservan el poder de policía respecto de los establecimientos de utilidad nacional ubicados en el territorio de la República, de manera tal que las leyes 8912 y 9533

son aplicables al caso, como lo vienen siendo desde hace más de 40 años en todo lo que implica el ordenamiento territorial de la provincia de Buenos Aires.

Su posición en este caso se limitó a argumentar que la aplicación de las leyes locales habría operativizado una transferencia de bienes de propiedad nacional a la Municipalidad mediante un procedimiento distinto al previsto en el artículo 75, inciso 5°, de la Constitución Nacional; lo cual debe sellar negativamente la suerte de su planteo, en resguardo del sistema federal, la autonomía provincial y el ejercicio que la Constitución Nacional, en sus artículos 1°, 5°, 7°, 41, 121 y 125 y en el artículo 1970 del Código Civil y Comercial de la Nación.

3. El Plano 074-245-2012: En el año 2012, fue el Estado Nacional el que solicitó la aprobación de la mensura, unificación, división y cesión de calles de un trámite iniciado en el año 2011. Dicha solicitud se refería a los inmuebles de propiedad del Estado Nacional registrados bajos las Matrículas 34728 (74) y 64968 (74), ambos correspondientes a una fracción de campo identificado catastralmente como como Circ. VI, Par. 1679 y 1680.

Sobre el Plano en cuestión cabe destacar que: (i) fue presentado por el Estado Nacional, (ii) mediante la actuación de un profesional competente, (iii) en ese mismo plano se designó el destino a reserva de equipamiento comunitario y de espacio verde (a ceder), (iv) para ello se individualizó a la Parcela 2 de la Fracción I, con una superficie de 15.941,73 m².

Este Plano fue aprobado por la Dirección de Geodesia de la Provincia el 30 de noviembre de 2012 y comunicado al Registro de la Propiedad Inmueble de la Provincia que tomó nota de él en el Folio Real implicado en la mensura y subdivisión, razón por la cual anotó en el Folio Real Matrícula 64968 que la Parcela 2 de la Fracción I se afectaba a “Reserva de Equipamiento Comunitario a Ceder”.

En fin, fue la propia actuación del Estado Nacional la que dio lugar al Plano 074-245-2012. La afectación de reserva de equipamiento comunitario a ceder se explica porque el propio Estado Nacional, en la realización de los actos tendientes a transferir el dominio de un conjunto de tierras, acató voluntariamente la aplicación de las leyes provinciales 8912 y 9533.

Al presentar dicho plano el Estado Nacional no hizo otra cosa que acatar las leyes provinciales y convalidar la legalidad, la legitimidad y la constitucionalidad de las mismas; el Estado Nacional con dicho acto, materializó la creación de las parcelas que afectó como equipamiento comunitario y espacio verde (y por lo tanto de dominio municipal), y de las parcelas que luego fueron transferidas a la UNM por Ley Nacional en el año 2014.

4. Debe también señalarse que la presentación y aprobación del plano de mensura en 2012 tuvo como antecedente el mencionado Convenio del año 2010 firmado por la Municipalidad, la UNM y el Estado Nacional, el cual en su Cláusula Décimo Segunda estipuló: “PLANO DE MENSURA: La SECRETARÍA manifiesta que encomendó la realización de plano de mensura y deslinde de los inmuebles integrantes del ex “Instituto Mercedes de Lasala y Riglos” a fin de delimitar las distintas utilidades o afectaciones que por este medio se acuerden y que se corresponden con los croquis que como Anexo I y II se adjuntan y forman parte del presente Convenio”.

Si bien este Convenio de Uso tenía un plazo temporal que ha expirado, y además resulta finiquitado debido a actos posteriores que generaron nuevos dominios, resulta un antecedente de interés para entender que siempre la voluntad del Estado Nacional fue inscribir ese plano cumplimentando el respeto a las leyes provinciales de uso del suelo.

En la misma línea, en los “fundamentos” del proyecto de la ley que luego terminaría siendo sancionada con el número 27.068 (iniciado en la Cámara de Diputados de la Nación como expediente 2884-D-2013) se lee:

“Finalmente, es de señalar que también se dio cumplimiento a su cláusula décimo segunda del citado Convenio [de 2010] al realizarse y aprobarse el plano de mensura, unificación, división y cesión calles de las fracciones de terreno, cuya denominación catastral de origen es: Circunscripción VI Parcelas 1680-1679, según N° 074-245-2012, aprobado por la Dirección de Geodesia del Ministerio de Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires, dando cumplimiento de la delimitación de los distintos usos y afectaciones que por dicho Convenio se acordaron y que se corresponden con los croquis que formaban parte del mismo, ya que, conforme la cláusula décimo quinta, las partes se comprometieron a articular las acciones a posibilitar la regularización dominial del inmueble objeto del convenio de uso a favor de la Universidad y la Municipalidad”.

Así, el texto de la ley transfiere el dominio de varias parcelas del Estado Nacional a la Universidad. Pero está claro que en esa transferencia no fue incluida la Parcela 2 de la Fracción I justamente porque en virtud del Plano 074-245-2012, que es expresamente citado como antecedente en el Fundamento del proyecto, se había procedido a afectarla a “Reserva de Equipamiento Comunitario a Ceder”, en aplicación de las leyes provinciales 8912 y 9533.

No existe forma de negar ahora el reconocimiento y la voluntad del Estado Nacional en la inscripción del plano que afecta en favor del dominio municipal el espacio verde y el espacio comunitario; ello en estricto cumplimiento de las leyes provinciales.

Por último, a través de la sanción y promulgación de la ley 27.068 se cumplió con el recaudo previsto en el artículo 75, inciso 5°, de la Constitución Nacional pues mediante una ley (i) se transfirió el

dominio del conjunto de inmuebles a la Universidad Nacional de Moreno, para el cumplimiento de sus fines específicos, y (ii) se aprobó también la afectación a “Reserva de Equipamiento Comunitario a Ceder” de la Parcela 2 de la Fracción I en tanto: (ii.1) que ella no fue incluida entre los bienes transferidos a la Universidad, (ii.2) que el Plano 75-245-2012 fue tomado como antecedente del proyecto de ley y (ii.3) que los Fundamentos del proyecto aluden expresamente a que la regularización dominial que tuvo lugar a través de la aprobación de dicho Plano era a favor tanto de la Universidad como de la Municipalidad.

En ese sentido, V.S. debe recordar que, al momento de interpretar una norma, cualquiera sea su índole, debe tenerse primordialmente en cuenta su finalidad (Fallos: 305:1262; 322:1090; 330:2192; 344:1810). En efecto, no es siempre método recomendable el atenerse estrictamente a las palabras de la ley, ya que el espíritu que la nutre ha de determinarse en procura de una aplicación racional, que elimine el riesgo de un formalismo paralizante (Fallos: 326:2095; 329:3666; 330:2093; 344:223), dado que lo importante no es ceñirse a rígidas pautas gramaticales sino computar el significado profundo de las normas (Fallos: 344:2591).

Al juzgar, los tribunales no pueden dejar de evaluar la intención del legislador y el espíritu de la norma (Fallos: 323:3139). Ello se debe a que la interpretación de la ley debe practicarse teniendo en cuenta la finalidad perseguida por las normas (Fallos: 284:9), indagando, por encima de lo que ellas parecen decir literalmente, lo que dicen jurídicamente (Fallos: 294:29). En esa línea, debe preferirse siempre la interpretación que favorezca a los fines que inspiran la ley y no la que los dificulte (Fallos: 326:3679; 330:2093; 344:223; 344:2513).

La interpretación de una norma requiere así indagar su ratio legis y su espíritu, extremos que no deben ser obviados por posibles imperfecciones técnicas de la instrumentación legal, precisamente, para evitar la frustración de los objetivos del precepto legal (Fallos: 344:1539). Ello ya que no es el espíritu de la ley el que debe subordinarse a las palabras sino éstas a aquél (Fallos: 323:212).

5. Cabe destacar que en su presentación, el Estado Nacional solamente hace una mención fugaz a la ley 27.068; no se detiene a analizar seriamente que su sanción fue el corolario de la larga serie de actos preparatorios, cuyo aspecto más relevante fue la aprobación del plano de mensura en el año 2012 que crea tanto las parcelas que luego fueron transferidas a la UNM, como las que fueron afectadas a espacio verde y espacio comunitario en favor del dominio municipal, conforme leyes provinciales.

En este marco, la omisión del Estado Nacional de expedirse sobre los alcances de la ley 27.068 destruye completamente su planteo basado en una eventual infracción al artículo 75, inciso 5°, de la Constitución Nacional. Ello es así, por un lado, porque, como surge claro de los Fundamentos del

proyecto de ley, el Congreso de la Nación consideró que nada había que observar respecto del Plano 074-245-2012, al cual tomó como antecedente, y convalidando de este modo la plena operatividad, vigencia y constitucionalidad de la legislación provincial la que toma como fundamento para la posterior sanción de la ley.

Adicionalmente, el silencio argumentativo del Estado Nacional respecto de los alcances de la ley 27.068 implica su renuncia a plantear una cuestión federal respecto de la inteligencia que cabe asignarle a dicha norma de derecho federal pues omitió hacerlo en la primera oportunidad procesal con la que contó para ello. Por lo tanto, si en una etapa posterior de este proceso el Estado Nacional procurase introducir un planteo tal, éste deberá ser desestimado por ser el resultado de una reflexión tardía.

6. Sin perjuicio de que, por las razones ya explicadas, existió una ley del Congreso de la Nación dictada en el marco del artículo 75, inciso 5°, de la Constitución Nacional, lo que desbarata completamente el planteo del Estado Nacional, lo cierto es que la impugnación que efectúa respecto de las leyes provinciales 8912 y 9533 tampoco puede prosperar por un doble orden de razones.

6.1 Doctrina de los propios actos. En primer lugar, el Estado Nacional recién ahora objeta con base constitucional la aplicación de las citadas leyes locales, transcurridos más de diez años tanto desde la aprobación del Plano 074-245-2012 como de la sanción y promulgación de la ley 27.068. Cabe recordar que el trámite que dio lugar a dicha aprobación fue iniciado por el propio Estado Nacional, mediante profesional competente, conforme antecedentes que demuestran la voluntad del Estado en ese sentido, y que, en ese plano, de manera voluntaria, el mismo Estado Nacional aceptó la aplicación de las leyes provinciales que ahora cuestiona al afectar la Parcela 2 de la Fracción II a “Reserva de Equipamiento Comunitario a Ceder”.

En tal sentido, el voluntario sometimiento de los interesados a un régimen jurídico, sin expresa reserva, determina la improcedencia de su impugnación ulterior con base constitucional (Fallos 149:137; 170:12; 175:262; 184:361; 202:284; 205:165; 241:162; 271:183; 297:236; 300:147; 304:1180; 316:1802; 322:523; 325:1922, entre otros). O, de manera similar, no es lícito hacer valer un derecho en contradicción con la conducta asumida con anterioridad interpretada objetivamente según la ley, las buenas costumbres o la buena fe (Fallos 321:2530; 325:2935; 328:2004; 329:5793; 330:1927).

Esta doctrina responde a una base primordialmente ética pues sirve para descalificar actos que contradicen otros anteriores ya que la solución opuesta importaría restar trascendencia a conductas que son jurídicamente relevantes y plenamente eficaces (Fallos 307:1602; 316:225; 316: 397; 316: 1802; 316: 3199; 323:3035; 325:1787; 327:5073).

Por cierto, en materia de derecho público, la Corte Suprema ha dicho que la aplicación de esta doctrina no puede primar al principio de legalidad al que se encuentra sometida la actividad del Estado.

Sin embargo, en el caso, la aplicación de la doctrina de los actos propios no es contraria al principio de legalidad, sino que lo refuerza. En efecto, según se explicó más arriba, la aprobación del Plano 074-245-2012, solicitada por el Estado Nacional, fue un acto preparatorio que condujo a la sanción de la ley 27.068 que la tomó como antecedente. Por lo tanto, la aplicación de la doctrina de los actos propios contribuye a darle pleno efecto a la intención del legislador plasmada en la ley 27.068.

Cabe destacar que, en Fallos 325:1787, la Corte sostuvo que la doctrina de los actos propios resulta aplicable cuando exista identidad subjetiva, es decir, cuando los actos contradictorios fueron otorgados por la misma persona, cosa que se cumple en este caso pues es el mismo organismo del Estado Nacional el que actuó de un modo que ahora viene a desconocer. También en aquel precedente la Corte indicó que se requiere que la contradicción se configure dentro de una misma situación jurídica. Este recaudo está cumplido en el caso pues lo que está en discusión es la aplicación de las leyes provinciales 8912 y 9533 en relación a la afectación de la parcela 2 de la Fracción I a “Reserva de Equipamiento Comunitario a Ceder” que fue aceptada por el Estado Nacional, al solicitar la aprobación del Plano 074-245-2012, y que ahora viene a objetar. Se trata de una situación jurídica que vincula al Estado Nacional con la Municipalidad de Moreno, mi representada.

Finalmente, el Estado Nacional no argumentó que no hubiera podido proceder de otra manera, es decir, no incluyendo la afectación de la parcela 2 de la Fracción I a “Reserva de Equipamiento Comunitario a Ceder” o efectuando una reserva al respecto. Es decir que no puso en discusión el carácter voluntario de su actuación previa.

6.2 La aplicación de las leyes provinciales 8912 y 9533 no presenta una “repugnancia efectiva” con los actos del gobierno federal ni con los fines de la ley 27.068 (art. 75, inciso 30, de la Constitución Nacional). En su presentación, el Estado Nacional reconoció que las leyes provinciales 8912 y 9533 habían sido dictadas por la Provincia de Buenos Aires en ejercicio de sus competencias propias. De modo que no es un punto controvertido en la causa. Sin embargo, para mejor ilustrar a V.S., se procederá a transcribir las disposiciones relevantes, se explicará sintéticamente qué tipo de atribuciones fueron ejercidas con su sanción y, finalmente, se demostrará que, en los términos del artículo 75, inciso 30, de la Constitución Nacional la aplicación de dichas normas al caso es perfectamente compatible con el ejercicio de las atribuciones que la Constitución le confiere al Estado Nacional.

6.2.1 La ley 8912 rige el ordenamiento del territorio de la Provincia de Buenos Aires y regula el uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo. Su artículo 2º enumera los siguientes objetivos:

“ARTÍCULO 2º.- Son objetivos fundamentales del ordenamiento territorial:

- a) Asegurar la preservación y el mejoramiento del medio ambiente, mediante una adecuada organización de las actividades en el espacio.
- b) La proscripción de acciones degradantes del ambiente y la corrección de los efectos de las ya producidas.
- c) La creación de condiciones físico-espaciales que posibiliten satisfacer al menor costo económico y social, los requerimientos y necesidades de la comunidad en materia de vivienda, industria, comercio, recreación, infraestructura, equipamiento, servicios esenciales y calidad del medio ambiente.
- d) La preservación de las áreas y sitios de interés natural, paisajístico, histórico o turístico, a los fines del uso racional y educativo de los mismos.
- e) La implantación de los mecanismos legales, administrativos y económico-financieros que doten al gobierno municipal de los medios que posibiliten la eliminación de los excesos especulativos, a fin de asegurar que el proceso de ordenamiento y renovación urbana se lleve a cabo salvaguardando los intereses generales de la comunidad.
- f) Posibilitar la participación orgánica de la comunidad en el proceso de ordenamiento territorial, como medio de asegurar que tanto a nivel de la formulación propuesta, como de su realización, se procure satisfacer sus intereses, aspiraciones y necesidades.
- g) Propiciar y estimular la generación de una clara conciencia comunitaria sobre la necesidad vital de la preservación y recuperación de los valores ambientales”.

6.2.2 Las disposiciones relevantes de la ley 8912 están formuladas en sus artículos 56 y 63.

“ARTÍCULO 56.- Al crear o ampliar núcleos urbanos, áreas y zonas, los propietarios de los predios involucrados deberán ceder gratuitamente al Estado Provincial las superficies destinadas a espacios circulatorios, verdes, libres y públicos y a reservas para la localización de equipamiento comunitario de uso público, de acuerdo con los mínimos que a continuación se indican:

Rigen los mismos índices del caso anterior, sin superar el diez (10) por ciento de la superficie a subdividir para áreas verdes y el cuatro (4) por ciento para reservas de uso público”.

“ARTÍCULO 63.- Se entiende por equipamiento comunitario a las edificaciones e instalaciones destinadas a satisfacer las necesidades de la comunidad en materia de salud, seguridad, educación, cultura, administración pública, justicia, transporte, comunicaciones y recreación. En cada caso la autoridad de aplicación fijará los requerimientos mínimos, que estarán en relación con la dimensión y funciones del área o zona de que se trate”.

6.2.3 Por su parte, en el caso de la ley 9533, las disposiciones relevantes son sus artículos 2° y 3°:

“ARTÍCULO 2°.- Constituyen bienes del dominio municipal las reservas fiscales de uso público que se hubieren cedido a la Provincia en cumplimiento de normas sobre fraccionamiento y creación de pueblos como también las que se constituyan para equipamiento comunitario de acuerdo a la Ley 8912”.

“ARTÍCULO 3°.- En los supuestos de cesiones futuras a las Municipalidades por aplicación de la Ley 8912 y normas complementarias, la aceptación de las mismas se entenderá completada al aprobarse el plano respectivo por los organismos competentes”.

6.2.4 Como queda claro, la ley 8912 reglamenta el uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo con el fin de establecer el ordenamiento del territorio de la Provincia de Buenos Aires. Dicha reglamentación tiene como fin satisfacer los objetivos indicados en su artículos 2° que se refieren tanto a aspectos vinculados a la protección del ambiente sano y otras cuestiones relacionadas con el ambiente (incisos a, b, d, g), como a la promoción de fines de interés público diversos, conectados a las necesidades comunitarias de vivienda, industria, comercio, recreación, infraestructura, equipamiento, servicios esenciales y calidad del medio ambiente, y con evitar excesos especulativos que pudieran interferir con el ordenamiento territorial (incisos c, e), así como también a posibilitar la participación ciudadana en relación a tales materias (inciso f).

En fin, el dictado de la ley 8912 responde tanto al ejercicio del poder de policía, orientado al ordenamiento territorial a través de la reglamentación del uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo, como al ejercicio de atribuciones relacionadas con materia ambiental. Se trata, en fin, de atribuciones propias de la Provincia de Buenos Aires en el marco de los artículos 1°, 5°, 7°, 41, 121 y 125 de la Constitución Nacional, así como también del artículo 1970 del Código Civil y Comercial de la Nación que establece: “Las limitaciones impuestas al dominio privado por el interés público están regidas por el derecho administrativo. El aprovechamiento y uso del dominio sobre inmuebles debe ejercerse de conformidad con las normas administrativas aplicables en cada jurisdicción”.

En lo que aquí interesa, el artículo 63 de la ley 8912 define al equipamiento comunitario como “las edificaciones e instalaciones destinadas a satisfacer las necesidades de la comunidad en materia de salud, seguridad, educación, cultura, administración pública, justicia, transporte, comunicaciones y

recreación”, mientras que el artículo 56 dispone la superficie que deberá afectarse a equipamiento comunitario cuando se produzca una cesión.

En este punto particular, el objetivo del artículo 56 es asegurar que los habitantes de la Provincia puedan acceder a ciertos bienes (salud, seguridad, educación cultura, administración pública, justicia, transporte, comunicaciones o recreación) en el marco del desarrollo urbano de una zona determinada. Para ello se efectúa la reserva de equipamiento comunitario de una determinada superficie que serán cedidos gratuitamente.

Con el objeto de satisfacer tal propósito, la ley 9533 establece que los inmuebles afectados a equipamiento comunitario se constituirán como bienes de dominio municipal (art. 2°) y que la aceptación de la cesión gratuita por parte del propietario “se entenderá completada al aprobarse el plano respectivo por los organismos competentes” (art. 3°).

6.2.5 El test de la “repugnancia efectiva”. El Estado Nacional objeta la aplicación de las leyes 8912 y 9533. Ahora bien, como se dijo, en su presentación, el Estado Nacional reconoció que dichas leyes habían sido dictadas en ejercicio de las atribuciones que la Constitución Nacional le reconoce a la Provincia de Buenos Aires.

En ese sentido, la Corte Suprema tiene dicho que es la regla, y no la excepción, que en un sistema federal como el adoptado por la Constitución Nacional existan jurisdicciones concurrentes entre la Nación y las provincias. Por ello, la interpretación de las normas constitucionales debe tender a que las autoridades de una y de las otras “se desenvuelvan armoniosamente, evitando interferencias o roces susceptibles de acrecentar los poderes del gobierno federal en desmedro de las facultades provinciales y viceversa, procurando que actúen para ayudarse y no para destruirse” (Fallos 306:1883; 335:1794; 338:1183; 342:2256).

Por lo tanto, para que los actos de la autoridad provincial puedan ser invalidados se requiere: (i) que se relacionen con materias que la Constitución asigne de manera exclusiva al gobierno federal; (ii) cuando ellos han sido expresamente prohibidos por la Constitución a las provincias; (iii) cuando resultan incompatibles o presenten una repugnancia efectiva respecto de los actos del gobierno federal dictados en ejercicio de sus competencias constitucionales (Fallos 346:1316, entre muchos otros).

De más está decir que, más allá de que la misma no ha sido planteada, la tesis de la “repugnancia efectiva” no tendría ningún sustento de aplicación en el presente pleito. El Estado Nacional ha creado la Universidad Nacional de Moreno, la cual hoy se encuentra en pleno funcionamiento y crecimiento en las 20 hectáreas cedidas por el Estado Nacional (muchas de las cuales se encuentran aún libres para ampliar los usos), mientras que el Municipio, en las tierras afectadas por la subdivisión del plano de mensura, ha constituido en el “espacio verde” la denominada Plaza Buján (la más importante del

distrito), y se encuentra en vías de inaugurar importantes obras de infraestructura educativa en la denominada reserva de “espacio comunitario” creado por el plano referido. En dicho espacio funcionan también otros espacios comunitarios, entre otros una escuela municipal de oficios y una escuela secundaria dependiente de la Provincia de Buenos Aires. Estas instalaciones son para el aprovechamiento de todos los habitantes de Moreno y de toda la comunidad educativa que transcurre en el distrito.

Las leyes provinciales cuestionadas en este caso se refieren a materia ambiental y a poder de policía destinado a reglamentar el uso y aprovechamiento de bienes inmuebles. Se trata, por lo tanto, de materias propias de las provincias, con respecto a las cuales el gobierno federal no tiene competencia exclusiva y, por supuesto, tampoco está prohibido su ejercicio a la Provincia por la Constitución. De manera tal que el Estado Nacional debería haber argumentado que se está frente a un supuesto de repugnancia efectiva entre los actos de la autoridad provincial y los del gobierno federal.

Sin embargo, todo el argumento del Estado Nacional se reduce a una liviana afirmación de que las leyes provinciales cuya aplicación cuestiona habrían establecido un mecanismo de transferencia de bienes de dominio del Estado Nacional sin ley del Congreso, como lo exige el artículo 75, inciso 5°, de la Constitución Nacional.

Por otro lado, es necesario poner de manifiesto la trascendencia que en realidad tiene la discusión introducida tan livianamente por el Estado Nacional. Es que no se trata sobre una mera discusión acerca del destino de una pequeña fracción de tierra. Con total liviandad lo que el Estado Nacional hace es poner en jaque todo el andamiaje institucional que establecen los decretos ley 8912 y 9533. Pone en jaque todo el ordenamiento territorial de la Provincia de Buenos Aires y su aplicación efectiva a todos los loteos, desarrollos y destinos de tierra en su territorio.

El Estado Nacional ha realizado innumerables loteos, unificaciones o subdivisiones de inmuebles. Sin embargo jamás fue introducido con tanta liviandad y con tanta orfandad probatoria y argumentativa la discusión acerca de las facultades que poseen las provincias para conducir el Ordenamiento Territorial en sus territorios.

A más de 40 años de sancionadas las leyes de ordenamiento territorial de la provincia de Buenos Aires; y de su extensa aceptación y aplicación efectiva, se pretende en autos poner en discusión este ordenamiento legal, sin siquiera tener presente las implicancias y efectos que conllevaría en el ordenamiento territorial de la Provincia, validar el planteo introducido por el Tercero.

Pero además, resulta importante también recordar que de la aprobación del plano 074-245-2012 no sólo se creó (en cumplimiento del decreto ley 8912) el inmueble destinado para equipamiento comunitario, sino que también se creó, cumpliendo con la misma normativa, los Espacios Verdes que

hoy conforman -entre otros- la tan famosa Plaza Buján de Moreno. Acaso alguien podría sostener ahora que la Plaza Buján entonces nunca fue Plaza, o que no es de dominio del estado Municipal?

Y es que esta reflexión surge obvia puesto que si el equipamiento comunitario cedido no lo es, entonces por qué sí sería el espacio verde, dado que ambos surgen del mismo plano y por el cumplimiento de la misma normativa provincial.

Y es que el Estado Nacional desconoce, en su presentación, que los inmuebles cedidos a las municipalidades con destino a Equipamientos Comunitarios y a Espacios Verdes Libres y Públicos, tienen su origen en ley (8912, 9533 y la Constitución), no en convenios que debieran dictarse en cada caso. No se necesita sancionar leyes específicas para esas cesiones. No se necesitan firmar convenios específicos para esas cesiones. Su origen surge de la propia ley y de su aplicación efectiva en la dinámica de aprobación de planos.

V. DERECHOS ADQUIRIDOS POR PARTE DE MI MANDANTE

La reserva de equipamiento comunitario creada por ley provincial generó un derecho adquirido a favor de mi mandante, el que resultó ser admitido por el Estado Nacional durante todos estos años quien, lejos de cuestionarlo lo admitió al salir a confeccionar y autorizar la realización de un plano en el año 2012, cuya inscripción convalida la única titularidad de que se detenta sobre la parcela en cuestión, propiedad de mi mandante.

VI. INOPONIBILIDAD DE LOS ARGUMENTOS DEL ESTADO NACIONAL

El propio Estado Nacional admite en su escrito que nunca planteó una controversia sobre este tema fuera del presente expediente. Esta inacción prolongada por parte de la administración nacional confirma que nunca se opuso al dominio municipal ni inició acción alguna para reivindicar el inmueble.

El planteo actual resulta extemporáneo y configura un intento de desconocer derechos adquiridos y actos jurídicos consolidados con sustento en normativa vigente y con intervención de organismos oficiales.

VII. PETITORIO

Por todo lo expuesto, este Municipio rechaza los planteos del Estado Nacional y solicita que:

1. Se tenga por contestado en tiempo y forma el traslado conferido.
2. Se rechace el pedido del Estado Nacional de ser tenidos por parte.
3. Se rechace el planteo de invalidez y/o inaplicabilidad del decreto-ley 8912 y decreto 9533 de la Provincia de Buenos Aires
4. Oportunamente se proceda a la apertura a prueba de las presentes actuaciones conforme lo indicado por la alzada.
5. Al momento de rechazar la demanda de la Universidad de Moreno, se haga extensivo con efecto de cosa juzgada el rechazo al planteo de nulidad efectuado por el Estado Nacional.

Proveer de conformidad,

SERÁ JUSTICIA.