



Poder Judicial de la Nación
CAMARA FEDERAL DE SAN MARTIN - SALA II

Causa FSM 22726/2023/1/CA1
INCIDENTE N° 1: UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO c/
MUNICIPALIDAD DE MORENO Y OTROS s/ NULIDAD DE ACTO ADM.
Juzgado Federal de Moreno - Secretaría Civil N° 2

San Martín, de septiembre de 2025.-

Y VISTOS: CONSIDERANDO:

I.- Llegan estos autos a conocimiento del Tribunal en virtud de los recursos de apelación interpuestos por la Universidad Nacional de Moreno y la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia de la Nación (SENAF) contra la resolución de fecha 28/02/2025, mediante la cual el Sr. juez "a quo" rechazó las medidas cautelares solicitadas, con costas a las vencidas.

Para así decidir, el magistrado de grado expuso que la cuestión ya había sido tratada en la causa FSM 50064/2023, caratulada "*Universidad Nacional de Moreno c/ Municipalidad de Moreno s/ medida cautelar autónoma*", tramitada ante ese mismo Juzgado.

Precisó que, en el marco de dichas actuaciones, el 22/06/2023, esta Sala revocó la resolución cautelar que había dispuesto la suspensión de las obras llevadas a cabo por la Municipalidad de Moreno en el predio objeto de litigio.

Aseveró que, para resolver en ese sentido, esta Alzada estimó que, del certificado de dominio acompañado, surgía que dicho Municipio era titular del predio, por lo que no se hallaba configurada la verosimilitud del derecho necesaria para la procedencia de la medida pretendida, considerando, además, que su otorgamiento implicaría anticipar el resultado de la decisión final.



Relató que, con posterioridad, la Universidad promovió las presentes actuaciones principales y requirió que se citase como tercero a la SENAF, en su carácter de propietaria original del inmueble.

Manifestó que, si bien dicho organismo se presentó en autos, atribuyéndose la titularidad del bien y cuestionando el dominio inscripto en el Registro de la Propiedad Inmueble de la Provincia de Buenos Aires (RPBA), tal circunstancia no era suficiente para modificar el criterio adoptado por esta Cámara.

Señaló, que la cuestión ameritaba un mayor debate y prueba, puesto que involucraba el análisis de la normativa y los procedimientos aplicables en materia de transferencias de dominio de los bienes del Estado Nacional, la procedencia de las reservas de equipamiento comunitario de la jurisdicción local y el examen de los convenios celebrados, entre otras circunstancias.

II.- a) La parte actora se quejó, al considerar que el sentenciante omitió valorar que las circunstancias fácticas del caso habían variado sustancialmente desde la decisión de este Tribunal del 22/06/2023.

Afirmó, que no podía obviarse que el Estado Nacional, dueño originario del terreno, reivindicó el inmueble para sí, indicando que jamás tuvo voluntad de transferirlo, a la vez que planteó la nulidad de la inscripción registral a favor del Municipio.

Destacó, que la Municipalidad se atribuía la titularidad del bien sobre la base de un plano provisorio de más de doce años de antigüedad y de una inscripción registral manifiestamente nula, sustentada en normas





Poder Judicial de la Nación
CAMARA FEDERAL DE SAN MARTIN - SALA II

Causa FSM 22726/2023/1/CA1
INCIDENTE N° 1: UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO c/
MUNICIPALIDAD DE MORENO Y OTROS s/ NULIDAD DE ACTO ADM.
Juzgado Federal de Moreno - Secretaría Civil N° 2

provinciales inaplicables. Agregó, que el certificado de dominio acompañado no tenía carácter constitutivo de derechos reales y solo respondía a un accionar antijurídico del Fisco Provincial.

En contraposición, expresó que su mandante poseía un derecho suficiente sobre el predio, derivado de actos administrativos firmes y consentidos, tales como el Convenio N° 246/11, su Protocolo Adicional N° 02/21 y el plano N° 074-215-2021, que fue anulado irregularmente por la codemandada.

Sostuvo que, ante la concurrencia de derechos *prima facie* verosímiles y la consecuente necesidad de equilibrar los intereses de las tres partes involucradas, resultaba imperioso el otorgamiento de una medida cautelar de no innovar sobre el inmueble, hasta tanto se resolviera qué postura prevalecería.

En cuanto al peligro en la demora, subrayó que el Municipio había avanzado aceleradamente con la construcción de las oficinas administrativas denominadas "*Polo Educativo*", cuya inauguración era inminente.

Puso de relieve, que la ocupación ilegítima de la parcela vulneraba el derecho a la educación de la comunidad de Moreno, al impedir la construcción de la Escuela Secundaria Politécnica, concebida con el propósito de ampliar la oferta educativa en el distrito.

Aseguró, que la denegatoria de la medida requerida impediría la efectiva restitución del bien en



caso de dictarse sentencia favorable, mientras que su admisión solo provocaría la postergación de las obras municipales, hasta tanto se resolviera el fondo del litigio.

Finalmente, requirió que se revocara la resolución en crisis, con costas.

El traslado de los agravios fue contestado por la Municipalidad de Moreno y por la Fiscalía de Estado de la Provincia de Buenos Aires -en representación de dicha Provincia, incluidos RPI, ARBA y Dirección General de Escuelas-.

b) Por su parte, la SENAF se agravió por cuanto el sentenciante le extendió los efectos de un pronunciamiento dictado respecto de la Universidad de Moreno, sin tener en cuenta que la pretensión articulada se encontraba sustentada en hechos y normativa específica y particular, cuya valoración conducía a una solución distinta del caso.

Esgrimió, que la mera suscripción de un convenio de uso y goce no podía acarrear, en modo alguno, la transferencia indirecta de un inmueble estatal, por lo que resultaba indudable que el titular de la parcela era el Estado Nacional y no la Municipalidad de Moreno.

Al respecto, adujo que el propio Municipio, en su contestación de demanda, reconoció expresamente que su mandante no tuvo intención alguna de desprenderse del dominio del predio al momento de suscribir dicho acuerdo.

Detalló que, en función de lo previsto en el Art. 75, Inc. 5) de la Carta Magna, la enajenación de tierras de





Poder Judicial de la Nación
CAMARA FEDERAL DE SAN MARTIN - SALA II

Causa FSM 22726/2023/1/CA1
INCIDENTE N° 1: UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO c/
MUNICIPALIDAD DE MORENO Y OTROS s/ NULIDAD DE ACTO ADM.
Juzgado Federal de Moreno - Secretaría Civil N° 2

propiedad nacional requería necesariamente de la sanción de una ley del Congreso, extremo que no se verificó en autos.

Manifestó que, al no haberse respetado el procedimiento constitucional, el Registro de la Propiedad Inmueble de la Provincia de Buenos Aires no debió haber modificado la inscripción de la parcela. Así, concluyó que el certificado en el que se basó el juzgador para desestimar la medida solicitada carecía de validez.

Puntualizó que, al contestar demanda, dicho organismo había indicado que debía determinarse si el Estado Nacional había tenido la voluntad de transferir el dominio de conformidad con las leyes locales 8912 y 9533, o si, por el contrario, había incurrido en un error conceptual al realizar la afectación.

Añadió, que también había informado que, según el Art. 4 de la ley 17.801, las inscripciones registrales no convalidaban un título nulo ni subsanaban los vicios que este pudiera presentar, motivo por el cual adecuaría el asiento registral a lo que se decidiera judicialmente.

Refirió, que el "a quo" no valoró que el inmueble en disputa era un establecimiento de utilidad nacional y, por lo tanto, gozaba de la protección dispuesta por el Art. 75, Inc. 30) de la Constitución Nacional, que establecía que su uso se hallaba regulado por leyes nacionales.

Dijo, que existió un accionar abusivo por parte de la Municipalidad, al desconocer las obligaciones asumidas en el acuerdo oportunamente celebrado, entre



ellas, la de restituir el predio y protegerlo de eventuales usurpaciones.

En lo que respecta al uso y goce que debía darse al inmueble, alegó que la instancia de grado no meritó lo dispuesto en las leyes 26.061, 22.359 y 26.233.

Por último, solicitó que se hiciera lugar al recurso interpuesto e hizo reserva del caso federal.

El traslado de los agravios fue contestado por el Municipio de Moreno y por la Fiscalía de Estado de la Provincia de Buenos Aires -en representación de dicha Provincia, RPI, ARBA y Dirección General de Escuelas-. A su vez, mereció respuesta de la accionante, que adhirió a sus argumentos.

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 solo aquellos 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 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





Poder Judicial de la Nación
CAMARA FEDERAL DE SAN MARTIN - SALA II

Causa FSM 22726/2023/1/CA1
INCIDENTE N° 1: UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO c/
MUNICIPALIDAD DE MORENO Y OTROS s/ NULIDAD DE ACTO ADM.
Juzgado Federal de Moreno - Secretaría Civil N° 2

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 (fallos citados). Más aún, cuando los efectos de la medida cautelar coinciden con su objeto debe decretarse en supuestos excepcionales, pues de lo contrario puede violarse el derecho de defensa en juicio ya que se adelantaría virtualmente la pretensión principal, rebasando las líneas de la "*sumaria cognitio*".

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 y del expediente FSM 50064/2022, surge 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 Municipalidad del sector demarcado en el plano agregado





Poder Judicial de la Nación
CAMARA FEDERAL DE SAN MARTIN - SALA II

Causa FSM 22726/2023/1/CA1
INCIDENTE N° 1: UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO c/
MUNICIPALIDAD DE MORENO Y OTROS s/ NULIDAD DE ACTO ADM.
Juzgado Federal de Moreno - Secretaría Civil N° 2

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 destino, por lo que la Universidad impulsó la creación de una Escuela Secundaria Politécnica y un Instituto Tecnológico en ese lugar.





Poder Judicial de la Nación
CAMARA FEDERAL DE SAN MARTIN - SALA II

Causa FSM 22726/2023/1/CA1
INCIDENTE N° 1: UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO c/
MUNICIPALIDAD DE MORENO Y OTROS s/ NULIDAD DE ACTO ADM.
Juzgado Federal de Moreno - Secretaría Civil N° 2

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) de la Municipalidad de Moreno 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 del expediente municipal 4078-225354-C-2021 -iniciado el 03/03/2021-, 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 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 Educativo Moreno*", en el predio objeto de autos (vid Fs. 210/211 del Exp. Adm. 4078-227309-S-2021).





Poder Judicial de la Nación
CAMARA FEDERAL DE SAN MARTIN - SALA II

Causa FSM 22726/2023/1/CA1
INCIDENTE N° 1: UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO c/
MUNICIPALIDAD DE MORENO Y OTROS s/ NULIDAD DE ACTO ADM.
Juzgado Federal de Moreno - Secretaría Civil N° 2

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) Posteriormente, la Municipalidad de Moreno rechazó los recursos administrativos interpuestos por la actora contra los Decretos Municipales N° 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*.

j) 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.

k) 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 es 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).

l) Luego, ARBA desestimó los recursos de revocatoria y jerárquico interpuestos por la accionante



contra la Disposición SERyC N° 176/2022, mediante las Disposiciones SERyC N° 62/2023 y 89/2023, notificadas a la actora el 03/05/2023 y el 23/06/2023, respectivamente.

m) El 15/05/2023, la Universidad Nacional de Moreno promovió la presente acción principal -que luego amplió- contra la Municipalidad de Moreno, la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires (ARBA) y el Registro de la Propiedad Inmueble de la Provincia de Buenos Aires (RPBA), a fin de que se decretara la nulidad de lo actuado respecto del predio sito en la calle Int. Corvalán 210, esquina Merlo, del partido de Moreno, con una superficie de 7.622,92m², por pertenecer a dicha casa de estudios.

En particular, solicitó que se dejase sin efecto el informe del 09/03/2022 del Administrador del IDUAR, la presentación del 26/05/2022 de la Intendente Municipal ante ARBA y el RPBA, y la Disposición SERyC N° 176/22 emitida por ARBA el 19/09/2022, que decretó la anulación del Plano N° 74-215-2021, en el que constaba la Parcela 2a a nombre del establecimiento educativo (vid escrito inicial, Cap. II "OBJETO" y "...AMPLÍA DEMANDA").

Detalló 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, 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).

Relató que, a pesar de ello, el Municipio alegaba que el lote en cuestión había sido cedido a su favor por el gobierno nacional en 2012, mediante la aprobación del plano





Poder Judicial de la Nación
CAMARA FEDERAL DE SAN MARTIN - SALA II

Causa FSM 22726/2023/1/CA1
INCIDENTE N° 1: UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO c/
MUNICIPALIDAD DE MORENO Y OTROS s/ NULIDAD DE ACTO ADM.
Juzgado Federal de Moreno - Secretaría Civil N° 2

provisorio N° 074-245-2012, en el que se identificó a la parcela disputada como "equipamiento comunitario", en los términos de los Decretos-Ley 8912/77 y 9533/80.

Sostuvo, que aquel encuadre normativo resultaba erróneo, toda vez que la reserva formulada no obedecía a un fraccionamiento sujeto a las obligaciones de cesión previstas en el Decreto-Ley 8912/77, sino que se realizó exclusivamente a los fines de la relocalización de usos preexistentes, conforme lo estipulado por las partes en el convenio del 14/10/2010.

Expuso, que no podía admitirse que la sola mención de una "reserva" en un plano técnico fuera suficiente para presumir la voluntad del Estado Nacional de ceder el dominio del inmueble a favor del Municipio, sin que existiera acto administrativo expreso en tal sentido.

Destacó que, al tratarse de un bien del dominio del Estado Nacional, cualquier transferencia de titularidad a favor de un gobierno municipal requería, en forma ineludible, una ley del Congreso Nacional, en los términos del Art. 75, Inc. 5) de la Carta Magna.

Señaló, que el derecho invocado por el Municipio demandado se sustentaba exclusivamente en una inscripción registral que, conforme lo dispuesto por el Art. 4 de la ley 17.801, carecía de carácter constitutivo de derechos reales y respondía a un accionar administrativo antijurídico del Fisco Provincial.



Advirtió, que admitir la tesitura de la demandada implicaría convalidar una apropiación irregular de la totalidad del sector, incluso de aquellas parcelas actualmente ocupadas por organismos dependientes de la Provincia de Buenos Aires y de la Nación como consecuencia del proceso de relocalización oportunamente acordado.

Así, manifestó que la licitación convocada por la Municipalidad para la construcción del denominado “*Polo Educativo*” en la Parcela 2a resultaba manifiestamente ilegítima; máxime, considerando que dicho predio debía destinarse al funcionamiento de la Escuela Secundaria Politécnica de la UNM.

Puso de relieve que, en todo caso, la anulación del Plano N° 74-215-2021 retrotrajo la situación al año 2012 y, por tanto, la titularidad del dominio retornó al Estado Nacional Argentino.

En virtud de ello, peticionó la citación como terceros de la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia de la Nación (SENAF), en su carácter de propietario original del predio, y de la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE), en su calidad de autoridad de aplicación del Registro Nacional de Bienes Inmuebles del Estado.

Finalmente, requirió que se hiciera lugar a la demanda interpuesta, declarando la nulidad de lo actuado por el Municipio, ARBA y el RPBA, estableciendo que el inmueble objeto de autos era propiedad del Estado Nacional, quien lo cedió definitivamente a la Universidad.

n) En este contexto, el 16/05/2024, la instancia de grado admitió la citación de terceros requerida -SENAF y





Poder Judicial de la Nación
CAMARA FEDERAL DE SAN MARTIN - SALA II

Causa FSM 22726/2023/1/CA1
INCIDENTE N° 1: UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO c/
MUNICIPALIDAD DE MORENO Y OTROS s/ NULIDAD DE ACTO ADM.
Juzgado Federal de Moreno - Secretaría Civil N° 2

AABE-, en los términos del Art. 94 del CPCCN, a la vez que citó a la Provincia de Buenos Aires -y, por su intermedio, al organismo que considerase pertinente-, a fin de asegurar su derecho de defensa.

ñ) Así, el 06/09/2024, se presentó en autos la SENAF y aseguró que la inscripción del inmueble a nombre del Municipio de Moreno, efectuada por el Registro de la Propiedad Inmueble de la Provincia de Buenos Aires, vulneró el procedimiento previsto en el Art. 75, Inc. 5 de la Constitución Nacional.

Resaltó, que dicha norma confería al Congreso de la Nación la facultad exclusiva de disponer la enajenación de bienes del Estado Nacional, por lo que, ante la ausencia de tal recaudo, la modificación del asiento registral carecía de validez y debía ser dejada sin efecto.

Adujo, que no existió voluntad de ninguna de las partes firmantes del convenio original de transferir el dominio de la parcela, tal como fuera reconocido por la Municipalidad en su contestación de demanda.

Destacó, que su representada únicamente tenía competencia para otorgar el uso y goce del inmueble, por lo que jamás pudo disponer la transmisión de su dominio, ni directa ni indirectamente.

Puntualizó que, en virtud del principio de primacía consagrado en el Art. 31 de la Carta Magna, resultaba inadmisibles que, mediante la aplicación de normas provinciales (Decretos Ley 8912/77 y 9533/80) se dejara sin



efecto lo establecido en el citado Art. 75, Inc. 5, de la C.N.

Recordó que, según el Art. 4 de la ley 17.801, las inscripciones no convalidaban título nulo ni subsanaban los defectos que este adoleciera y concluyó que el único titular de la parcela litigiosa era el Estado Nacional.

Aseveró, que la pretensión de la Universidad accionante, fundada en el Protocolo Adicional N° 2, tampoco se ajustaba a la norma constitucional citada. Añadió que, a lo sumo, dicho instrumento constituía una mera declaración de intenciones, sin perjuicio de lo cual advirtió que no había sido debidamente protocolizado.

Estimó, que correspondía dejar sin efecto la inscripción de Plano N° 74-245-2012, que individualizó a la parcela en conflicto como "*zona de reserva de equipamiento comunitario*", dado que implicó una privación a su derecho de propiedad. Reiteró, que nunca tuvo voluntad de someterse al régimen establecido por los Decretos-Ley 8912/77 y 9533/80.

Finalmente, puso de relieve que el conflicto no debía afectar el derecho de los menores que asistían a los establecimientos educativos emplazados en el predio y expuso que su interés superior, consagrado en la Convención sobre los Derechos del Niño, debía guiar las decisiones de todos los actores intervinientes, incluida la autoridad judicial.

o) Luego, compareció la AABE e indicó que carecía de competencia para intervenir en la *litis*, ya que el convenio que dio origen al conflicto había sido celebrado con anterioridad a su creación, por lo que, de conformidad





Poder Judicial de la Nación
CAMARA FEDERAL DE SAN MARTIN - SALA II

Causa FSM 22726/2023/1/CA1
INCIDENTE N° 1: UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO c/
MUNICIPALIDAD DE MORENO Y OTROS s/ NULIDAD DE ACTO ADM.
Juzgado Federal de Moreno - Secretaría Civil N° 2

con lo establecido en el Art. 13 del Decreto N° 1382/2012, correspondía a la SENAF interpretar sus alcances (vid presentación del 03/10/2024).

p) Así las cosas, el 27/11/2024, la actora destacó que las manifestaciones efectuadas por el Estado Nacional al contestar la citación como tercero –relativas a la falta de voluntad de transferir el dominio del terreno al Municipio y a la inexistencia de acto administrativo alguno a tal fin– habían modificado sustancialmente las condiciones en las que esta Alzada revocó la resolución cautelar adoptada en la causa FSM 50064/2022, vinculada a las presentes.

En virtud de ello, requirió el dictado de una medida cautelar tendiente a obtener la interrupción de las obras que la Municipalidad llevaba a cabo en el predio, en el marco de la Licitación Pública N° 01/2024, impidiendo, asimismo, que se instalasen dependencias públicas o privadas en dicho lugar, hasta tanto se resolviera el fondo de la cuestión.

q) Corrido el pertinente traslado, la SENAF también solicitó que se decretase una medida precautoria, en los términos del Art. 16 de la ley 26.854, a fin de que se ordenara tanto a la Municipalidad como a la Universidad que se abstuvieran de iniciar y/o continuar obras de construcción y/o realizar actos posesorios de cualquier índole sobre el inmueble en litigio, sin autorización.



A tal fin, sostuvo que el Estado Nacional era el único titular del dominio de la parcela en cuestión. En ese marco, calificó como ilegítimas las construcciones llevadas adelante por el Municipio, no solo porque no habían sido autorizadas, sino además porque podían interferir con el uso actual del predio, ocupado por diversos establecimientos educativos.

Particularmente, destacó que el inmueble se hallaba afectado al Fondo Nacional del Menor y que, entre otros establecimientos, allí funcionaba el Centro de Desarrollo Infantil Kesachay -a cargo de esa Secretaría-, al cual asistían diariamente 75 niños -de entre 0 y 4 años- provenientes de familias en situación de vulnerabilidad socioeconómica, que recibían atención integral, contención y estimulación.

En virtud de ello, peticionó que se resguardara la función social que dicho establecimiento prestaba a la comunidad e invocó tanto las leyes 26.061, 22.359 y 26.233 como el *"interés superior del niño"*.

r) Finalmente, el 28/02/2025, la instancia de grado dictó el pronunciamiento aquí apelado.

VI.- En este contexto, no puede soslayarse que con anterioridad al inicio de la presente causa la Universidad Nacional de Moreno promovió las actuaciones FSM 50064/2022, caratuladas: *"Universidad Nacional de Moreno c/ Municipalidad de Moreno s/ medida cautelar autónoma"*, en las que solicitó 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, a fin





Poder Judicial de la Nación
CAMARA FEDERAL DE SAN MARTIN - SALA II

Causa FSM 22726/2023/1/CA1
INCIDENTE N° 1: UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO c/
MUNICIPALIDAD DE MORENO Y OTROS s/ NULIDAD DE ACTO ADM.
Juzgado Federal de Moreno - Secretaría Civil N° 2

de que la Municipalidad de Moreno se abstuviera de llevar adelante la construcción del "*Polo Educativo Moreno*", así como de realizar cualquier acto de disposición, turbación de posesión u otro tipo de afectación, respecto de la parcela en cuestión, en tanto pertenecía al establecimiento educativo.

Asimismo, cabe destacar que esta Sala, en el marco de dicho expediente, revocó el pronunciamiento de grado que había admitido la medida requerida, al entender que "*si bien la Universidad de Moreno petitionó 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*".

Además, se expuso que "*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" (vid Considerando VI de la resolución del 22/06/2023, dictada en el incidente FSM 50064/2022/1/CA2).

Ahora bien, tal como fuera reseñado, con posterioridad a dicho pronunciamiento, la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia de la Nación se presentó en estas actuaciones, adjudicándose la titularidad de dominio del inmueble en conflicto; razón por la cual, tanto dicho organismo como la Universidad accionante solicitaron el dictado de sendas medidas cautelares, a los fines detallados en el considerando precedente.

No obstante lo expuesto, este Tribunal considera que no se han verificado modificaciones sustanciales en los presupuestos fácticos y jurídicos que motivaron el dictado de la resolución del 22/06/2023 en el incidente FSM 50064/2022/1/CA2.

En efecto, en el "sub-lite", la acreditación del presupuesto de la verosimilitud del derecho remite a un complejo examen sobre el régimen de transferencias de bienes del Estado Nacional, el alcance de los convenios suscriptos por las partes y la validez -o no- de la inscripción dominial a favor del Municipio en virtud de las prescripciones de los Decretos-Ley 8912/77 y 9533/80, todo lo cual exige un ámbito de debate y prueba que excede ampliamente el ceñido marco de un proceso cautelar. De modo que, progresar sobre su análisis importaría, inexorablemente, avanzar sobre facetas que atañen al fondo del conflicto.





Poder Judicial de la Nación
CAMARA FEDERAL DE SAN MARTIN - SALA II

Causa FSM 22726/2023/1/CA1
INCIDENTE N° 1: UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO c/
MUNICIPALIDAD DE MORENO Y OTROS s/ NULIDAD DE ACTO ADM.
Juzgado Federal de Moreno - Secretaría Civil N° 2

Sobre el punto, es dable subrayar que 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).*

De ahí que, no proceden las medidas cautelares si de la consideración de las circunstancias que señalan las apelantes se exigiría avanzar sobre los presupuestos sustanciales de sus pretensiones 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).

En tales condiciones, tras analizar *prima facie* los elementos de ponderación y manifestaciones efectuadas por las partes en la presente causa, como en el expediente FSM 50064/2022, esta Alzada considera que, en esta etapa inicial del proceso, y sin perjuicio de lo que se resuelva



en la sentencia, no se encuentra configurada con la entidad suficiente la verosimilitud del derecho para la procedencia de las medidas pretendidas (Doct. Art. 230, Inc. 1° del CPCCN). 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).

Se suma, que la sola invocación de urgencia 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 los intereses de las peticionantes pudiera ser de cumplimiento ineficaz o imposible en caso de no admitirse las medidas precautorias solicitadas.

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).

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 rechazar los agravios expresados y, en





Poder Judicial de la Nación
CAMARA FEDERAL DE SAN MARTIN - SALA II

Causa FSM 22726/2023/1/CA1
INCIDENTE N° 1: UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO c/
MUNICIPALIDAD DE MORENO Y OTROS s/ NULIDAD DE ACTO ADM.
Juzgado Federal de Moreno - Secretaría Civil N° 2

consecuencia, confirmar la resolución apelada (Doct. Art. 163, Inc. 6° del CPCC).

Por lo expuesto, este Tribunal RESUELVE:
CONFIRMAR la resolución de fecha 28/02/2025, en cuanto fue materia de recursos y agravios; con costas de Alzada a las recurrentes vencidas (Art. 68, 1er. Párr. del CPCC).

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, hágase saber a la Dirección de Comunicación y Gobierno Abierto de la CSJN (Ley 26.856; Acordadas 24/2013 y 10/2025) y devuélvase.-

NÉSTOR PABLO BARRAL
JUEZ DE CÁMARA

ALBERTO AGUSTÍN LUGONES
JUEZ DE CÁMARA

Mariana Andrea García
Prosecretaria de Cámara

