



Expediente Número: FSM - 22726/2023 **Autos:**
UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO c/
MUNICIPALIDAD DE MORENO Y OTRO s/NULIDAD
DE ACTO ADM. **Tribunal:** JUZGADO FEDERAL DE
MORENO / SECRETARIA CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO FEDERAL

CONTESTA VISTA

Señor Juez:

LEONARDO G. FILIPPINI, Fiscal Federal de Moreno, en el expediente **FSM 22.726/2023**, caratulado "Universidad Nacional de Moreno c/ Municipalidad de Moreno y otro s/ Nulidad de Acto Administrativo" del registro de la Secretaría Contencioso Administrativa del Juzgado Federal de Primera Instancia de Moreno, digo:

I. OBJETO

Vengo a contestar la vista conferida el 18 de mayo de 2023 en los términos de los arts. 30 y 31 inc. e) de la ley 27.148.

II. ANTECEDENTES y FUNDAMENTOS

a.

El 15 de mayo de 2023 la Universidad Nacional de Moreno (UNM) promovió una acción ordinaria de nulidad contra el Municipio de Moreno y la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires (ARBA), a fin de que se dejen sin efecto:

(i) el informe suscripto por el Administrador del Instituto de Desarrollo, Urbano, Ambiental y Regional (IDUAR) el 9 de marzo de 2022 e incorporado al expediente 4078-229819-E-2021, relativo a la parcela 2a del inmueble ubicado en la calle Corvalán 210, esquina Merlo, del partido de Moreno y

(ii) la solicitud dirigida por la Intendente Municipal a las autoridades de la ARBA y del Registro de la Propiedad Inmueble de la Provincia de Buenos Aires (RPI) que dio lugar a la anulación del plano 74-215-2021





mediante la resolución N°176/22, dictada en el expediente 2360-492968/22. (El segundo de estos documentos, por cierto, no ha sido acompañado).

Esta demanda guarda conexidad con el expediente FSM 50.064/2022, “UNM c/ Municipalidad de Moreno s/Medida Cautelar Autónoma” del Juzgado Federal de Primera Instancia de Moreno. El pasado 28 de abril el juez federal subrogante Adrián González Charvay ordenó allí “la paralización de cualquier tipo de obra y/o trabajos en el predio [...] por el término de 6 (SEIS) meses”, e hizo saber a la actora que debería interponer la “acción principal en los términos y el plazo previsto en el código de rito”, y a ambas partes que deberían “implementar los mecanismos que sean pertinentes [...] en pos de garantizar los cupos y vacantes de las escuelas que funcionaban en el predio [...]”.

El juez resaltó que el criterio adoptado era “resultado de la falta de diálogo y acuerdos entre las partes [...] y que esa ausencia [...] no puede, nunca y de ninguna manera, derivar en perjuicio ni repercutir en los derechos de la comunidad educativa [...]”. Retomó así resoluciones antecedentes del juez federal subrogante Oscar Alberto Papavero, que de modo similar había instado a las partes a reafirmar e intensificar “medidas de acción positiva [...] para garantizar la prestación del servicio de educación de todo el colectivo concernido” (JFM, cit. 28 de diciembre de 2022, pto. Iv), y de la Sala II de la Cámara Federal de Apelaciones de San Martín que había exhortado “a generar espacios de diálogo y tomar medidas de acción positiva, tendientes a arribar a una solución del conflicto [...] (CFSM, cit., rta. 11 de abril de 2023, pto. vii).

En esta oportunidad, la UNM solicita que el Juzgado se declare competente, que extienda la cautelar dictada hasta la finalización de este proceso, que se disponga la anotación de litis en el Registro de la Propiedad Inmueble de la Provincia de Buenos Aires y que cite como terceros interesados a la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia de la Nación (SENNAF) y la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE).

El 17 de mayo de 2023 el señor juez ordenó remitir en vista las presentes actuaciones al Ministerio Público Fiscal (cfr. arts. 30 y 31, Ley N°27.148), lo que el 18 de mayo se cumplió.

b.

Según la demanda, en octubre de 2010, por convenio con la SENNAF se otorgó el pleno uso y goce de una parte del predio donde había funcionado el Instituto “Mercedes de Lasala y Riglos” a la Universidad





de Moreno y otra parte a la MdM, por un plazo de 10 años prorrogables por el mismo término. Las partes, asimismo, se comprometieron a respetar los usos preexistentes del terreno, enumerados en la cláusula 5° del convenio, hasta su reubicación definitiva, a aunar esfuerzos “con el objeto de relocalizar cada uno de aquellos usos en predios apropiados” y a articular acciones tendientes a posibilitar la regularización dominial del inmueble, con los cargos que se estipularen oportunamente.

Este convenio contiene dos anexos con un croquis con la delimitación practicada: La parcela adyacente al “Sector Polideportivo” se encuentra rayada, con la leyenda “Espacio con posibilidad de ser destinado a los usos preexistentes”. También consta que la SENNAF había encomendado la realización de un nuevo plano de mensura y deslinde, que luego fue aprobado e identificado como 74-245-2012. En este documento la parcela con posibilidad de ser destinada a los usos preexistentes es identificada con su nomenclatura catastral (Partido: 74 (Moreno) Circunscripción: 1 Sección: A Fracción: 1 Parcela: 2), cuenta con una superficie de 15.941,73 m² y contiene la leyenda “Reserva Equipamiento Comunitario a Ceder”.

El 10 de diciembre de 2014 el Congreso de la Nación sancionó la ley 27.068 que transfirió a título gratuito a la UNM los predios ubicados:

“a) En la Av. Bartolomé Mitre 1891 del partido de Moreno, provincia de Buenos Aires, según plano N°074-245-2012, aprobado por la Dirección de Geodesia del Ministerio de Infraestructura de la provincia de Buenos Aires, designado como Parcela Rural N° 1679 y con una superficie de 160.597,24 m² y

b) Entre las calles: Cnel. Dorrego, Int. Corvalán y V. López y Planes s/ n° del partido de Moreno, provincia de Buenos Aires, según plano N° 074-245-2012, aprobado por la Dirección de Geodesia del Ministerio de Infraestructura de la provincia de Buenos Aires, designado como Parcela 1 de la Fracción I Sección A de la Circunscripción I, y con una superficie de 43.160,23 m²”.

La ley 27.068 no incluyó a la parcela objeto de esta demanda.

Ese mismo año, la Provincia de Buenos Aires construyó a través de la Unidad Ejecutora Provincial (UEP) un edificio identificado como “Escuela Secundaria a Crearse Barrio Riglos-Esc. Sec. A/C B° Riglos” en un sector de 3.622,53 m² dentro del inmueble designado catastralmente como Circ. 1, A, Fr. 1, Parc. 2, inscripto al dominio matrícula N°64.968, sito en la calle Int. Corvalán N°210 esq. Merlo”. Esto es, en el extremo este de la fracción objeto de la controversia actual. El propósito de esta obra no es explicitado en la demanda,





aunque indica que la construcción fue realizada “por intermedio de la provincia [...] sobre la parte excedentaria de la reserva”.

c.

El 14 de septiembre de 2015 el Ministerio de Educación de la Nación (MEN) y la UNM firmaron un convenio de cooperación (1169/15) de 5 años de duración dirigido a “llevar adelante acciones de colaboración para la creación de escuelas secundarias en el ámbito de la [UNM] orientadas y/o técnicas, destinadas a jóvenes que vivan en barrios donde persiste la desigualdad social, en el marco del “Proyecto de Creación de Nuevas Escuelas Secundarias con Universidades Nacionales”. En dicha oportunidad, el MEN se comprometió a diseñar y supervisar un proyecto y a asignar y transferir los fondos” para su realización.

Según la presentación inicial, este programa nacional fue “desactivado” más tarde, en 2016, pero la UNM continuó “con el proyecto y la gestión de la entrega del edificio en el estado en que se hallaba para ponerla en funcionamiento”. De acuerdo a lo publicado por la UNM en su sitio institucional, la Nación habría acordado “el financiamiento de la obra que se licitó en 2 oportunidades al fracasar la primera, y que finalmente fue suspendida [...], quedando paralizada la obra al 78%” (UNM, Localización e instalaciones provisorias de la Escuela Secundaria Politécnica, disponible en <https://shorturl.at/ryRZ5>). En el año 2017, la UNM habría facilitado el uso transitorio de este edificio por parte de “la Escuela Primaria 13 posponiéndose la transferencia de las instalaciones una vez más” (Ibíd).

El 11 de noviembre de 2018 la UNM suscribió un primer protocolo adicional al convenio de 2010 celebrado con la SENNAF (547/2018), a fin de aunar esfuerzos para la concreción de las obras que demandara la localización definitiva del Centro de Desarrollo Infantil “Kesachay”.

El 19 de diciembre de 2018 el Consejo Superior de la UNM aprobó la creación de la Escuela Secundaria Politécnica de la UNM (ESPUNM) con “sede en la subparcela del sector del predio que, conforme el plano de subdivisión Nro. 074-0000245-2012, aprobado por la Dirección de Geodesia de la Provincia de Buenos Aires, se encuentra cedida para uso de Equipamiento Comunitario, con nomenclatura catastral: Circunscripción I, Sección A, Fracción I, Parcela 2, del partido de Moreno y que fuera del ex Instituto Mercedes de Lasala y Riglos, cedido a la [UNM] en virtud del convenio celebrado entre la [SENNAF], la [MdM] y la [UNM], consolidado por la Ley 27.068 de transferencia definitiva” (cfr. art. 2 de la res. CS-UNM 487/18).





Según la demanda, a fines de 2019, sin embargo, el edificio fue ocupado transitoriamente por la Escuela Secundaria N°37 de Moreno (ESS N°37). El 17 de diciembre de 2020 la UNM firmó un convenio con la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires (DGCyE) a fin de garantizar el funcionamiento de esta institución y de la ESPUNM. En dicha oportunidad, la DGCyE asumió el compromiso de “gestionar la disponibilidad de un inmueble [...] apto para la construcción y posterior puesta en funcionamiento [...] de la [EES N°37] de Moreno” y a garantizar a la UNM el uso del predio, las edificaciones y las instalaciones complementarias a efectos de realizar las tareas necesarias para poner en funcionamiento la ESPUNM.

Este convenio fijó un plazo de 2 años para concretar la reubicación, prorrogables automáticamente por otros 2 años, e incluía un compromiso de la DGEyC de “prever las acciones y gestiones necesarias a efectos de consolidar y regularizar la situación dominial, permitiendo así la transferencia oportuna de los predios a favor de la nueva [EES N°37] y de la [ESPUNM] y a efectuar toda otra medida conducente a tales fines”.

La ESPUNM finalmente fue puesta en funcionamiento en 2021 “en un lugar provisorio mediante la construcción de aulas modulares con el aporte del Ministerio de Educación de la Nación, hasta la reubicación definitiva de la Escuela N°37”.

d.

El 13 de noviembre de 2020 el rector de la UNM solicitó a la Intendente Municipal que tenga a bien “concretar de manera urgente la cesión de un predio municipal que permita a la Escuela N°37 de Moreno contar con un nuevo edificio propio, de modo que se lleve adelante la firma del mencionado convenio y prontamente la Universidad pueda recibir en forma definitiva el edificio en conflicto y ocupado transitoriamente por esa comunidad; cuya propiedad es de la Universidad, como consecuencia del convenio anterior suscrito entre la [UNM], el [MdM] y el Ministerio de Desarrollo Social, de fecha 14 de octubre de 2010, y por el cual fueron cedidos los predios en los cuales tiene su sede la Universidad” (Nota UNM-R N°121/20).

El 22 de febrero de 2021 la UNM y la SENNAF suscribieron el Protocolo Adicional N°2 al Convenio de 2010 donde se consigna que el área de reserva destinada a la relocalización de usos preexistentes “superaba a la requerida, generándose un sector libre y sin destino, donde la Universidad, con acuerdo del Ministerio de Educación de la Nación y la Municipalidad de Moreno, impulsó la creación de una Escuela Secundaria Politécnica y un Instituto Tecnológico, dándole así un uso específico a ese remanente”, se reconoce que la UNM ha





cumplido con los compromisos asumidos en el convenio y se impulsa la “realización de un nuevo plano de mensura y subdivisión del inmueble de su propiedad que permitirá [...] regularizar catastralmente las ocupaciones realizadas”. Este protocolo, sin embargo, no fue suscrito por el Municipio de Moreno.

e.

El 23 de septiembre de 2021 el plano presentado por la UNM que involucra al predio de la demanda fue visado por el Municipio de Moreno (N°22981—E-21) y el 10 de diciembre de 2021 fue aprobado por ARBA, pasando a ser identificado como 74-215-2021. En este plano, que fue gestionado a solicitud de la UNM, se indica que el titular del predio es el Estado Nacional y se consigna, entre otras cosas, que su objeto es el saneamiento catastral de la parcela generada por el plano 74-245-2012, destino equipamiento comunitario, que se la subdivide en:

- 2a (Escuela Politécnica/Instituto Tecnológico, sup. 7.622,92 m²),
- 3 (Escuela de Formación Laboral, sup. 1950m²),
- 4 (Jardín Maternal “Kesachay” SENNAF, sup, 1.541,8m²),
- 5 (Jardín de Infantes N°938 “Madre Clara”, sup. 2.099,5m²), y
- 6 (Instituto Superior de Formación Docente N°110 “Mercedes de Lasala y Riglos”, sup. 2.727,8m²).

El 28 de octubre de 2021 el MEN y la UNM firmaron un convenio, en el marco del “Programa Universitario de Escuelas de Educación Profesional” (cf. RESOL-2021-76-APN-SECPU#ME) mediante el cual el MEN se comprometió a cooperar con la Universidad a fin de contribuir al logro de sus objetivos y a autorizar el desembolso de los fondos previstos para la ampliación de la ESPUNM. Por su parte, la UNM asumió, principalmente, la obligación de aplicar los fondos asignados con el destino establecido en el convenio, elevar al MEN las rendiciones de cuentas de dichos fondos y presentar informes de los avances en la ejecución del proyecto.

f.

El 3 de marzo de 2021 el entonces Coordinador General de Programa Suelo y Desarrollo del MdM, Federico Aliaga, solicitó la apertura de un expediente administrativo a fin de proceder a la inscripción del inmueble individualizado bajo el número de partida municipal 190.905, Circunscripción: 1 Sección: A Fracción: 1 Parcela: 2, Plano 74-245-2012, superficie 14.941,73, argumentando que este había sido cedido al Municipio en concordancia con lo establecido en la ley provincial 9533/80, la disposición técnico registral 1/82 y el artículo 56 de la ley provincial 8912/77.





El 31 de marzo de 2021, a su vez, se resolvió proceder a la inscripción en el RPI y remitir los actuados a la Secretaría de Gobierno junto con un proyecto de decreto municipal. Finalmente, el 22 de diciembre de 2021 la Intendente Municipal de Moreno dictó el decreto 3004/2021.

El 9 de marzo de 2022 Aliaga, ahora como Administrador General del IDUAR, informó al Director General de Obras Particulares y Particulares, Arq. Gabriel Sarnovo, que había tomado conocimiento de que la Dirección de Catastro había visado el plano de subdivisión de la parcela en cuestión en forma errónea y le instruyó “realizar las gestiones municipales correspondientes para la anulación del plano, [...] notificar al agrimensor actuante [...] intimándolo a que proceda a realizar las gestiones necesarias a su cargo para cumplir con el propósito de anulación y a la Universidad de Moreno, puesto que [...] es quien ha procedido al cercado sin permiso, ni aviso de obra, ni derecho alguno a hacerlo, intimando a esta última a que proceda al retiro del cercado perimetral y garantice la no intromisión en el predio de referencia”.

El 22 de marzo de 2022 la MdM notificó a la UNM esta decisión. El 29 de marzo esta interpuso recurso en sede administrativa.

El 26 de mayo de 2022, a su vez, la Intendente Municipal solicitó la anulación del plano N°074-215-2021 ante la Gerencia General de Catastro de la Provincia de Buenos Aires y el 6 de junio de 2022 dictó el decreto 1779/2022 que llamó a la licitación pública N°33/2022 para la “Construcción del Polo Educativo Moreno” en el marco de la ley 26.075. El 21 de julio de 2022 la Intendente Municipal dictó el decreto 2503/22 que adjudicó la licitación a la firma DIPRONOR S.A.C.I.F.I por un monto de \$290.692.128,64 pesos. El 3 de agosto de 2022 ambas partes suscribieron el acuerdo de obra, en el que se fijó el plazo de ejecución en 365 días. El 31 de agosto de 2022 la UNM interpuso un segundo recurso administrativo contra la decisión de llamar a licitación.

El 18 de septiembre de 2022 el Subgerente de Aprobación de Planos de Mensura de ARBA dictó la disposición SERyC N°176/22 que anuló “el Plano de Mensura y Subdivisión 074-215-2021, inscripciones de dominio Matrículas N°34728 y N°64968 (74)”. Esta medida fue recurrida en sede administrativa por la UNM en una fecha no especificada.

El 27 de septiembre de 2022 la Intendente Municipal de Moreno solicitó la inscripción registral del inmueble ante el RPI.





El 14 de octubre de 2022, a su vez, dictó el decreto 3727/2022 que rechazó, por extemporáneos, los recursos administrativos contra los decretos municipales 3004/2021 y 1779/2022, los recondujo como denuncias de ilegitimidad y finalmente los desestimó. El 26 de octubre de 2022 la UNM planteó la revocatoria por nulidad absoluta de esta decisión, pero esta fue rechazada mediante el decreto municipal 214/2022 del 4 de noviembre de 2022.

El 23 de febrero de 2023 la MdM hizo saber que el inmueble había sido inscripto y acompañó un informe de dominio del 10 de febrero de 2023.

El 20 de abril de 2023 ARBA rechazó el recurso de reconsideración y concedió el jerárquico interpuesto por la UNM mediante la disposición SERyC 62/23. Al momento de la interposición de esta demanda, esta impugnación se encontraba pendiente de resolución.

g.

La UNM refirió que en la madrugada del 4 de marzo de 2023 personal de la MdM ingresó por la fuerza al predio en cuestión, anuló el circuito de cámaras de seguridad de custodia, colocó un cartel y comenzó a construir una empalizada de cemento. Estos hechos fueron denunciados por las autoridades de la universidad ante la Policía de la Provincia de Buenos Aires y dieron lugar a la formación de la IPP 19/00/5867/23, con intervención de la Unidad Funcional de Instrucción N°5 de Moreno-General Rodríguez. Pero algunos días más tarde, la UNM presentó una nueva denuncia por los mismos hechos que se radicó ante el Juzgado Federal N°1 de Morón (expediente FSM 10.346/2023) que decretó la competencia federal y luego remitió las actuaciones al Juzgado Federal de Mercedes, en compensación.

El 16 de abril de 2023 el Intendente Municipal dictó el decreto 844/23 que llamó a una nueva licitación pública -11/2023-para la "Construcción del Polo Educativo Moreno" en el marco de la ley 26.075. El 5 de abril de 2023 la UNM interpuso un nuevo recurso administrativo contra esa decisión que se encuentra pendiente. El 27 de abril el Juzgado Federal de Mercedes resolvió decretar la prohibición de innovar y ordenó "la inmediata suspensión de toda construcción, movimiento de tierra, ingreso de personas, como así también cualquier tipo de actividad dentro del predio, [...] sin la expresa autorización de este tribunal".

El 29 de abril de 2023 la UNM puso en conocimiento del juzgado que personal de la Municipalidad había ingresado sin autorización al predio para facilitar el acceso de una máquina excavadora que fue utilizada para remover tierra que luego fue retirada en camiones. Este





suceso motivó la interposición de una nueva denuncia que se radicó en el Juzgado Federal N°2 de Morón, Secretaría N°5, y fue registrada bajo el número de causa FSM 20751/2023.

h.

En lo sustancial, la demanda de la UNM plantea que:

- i) la SENNAF reconoció a la universidad como “destinataria y garante de la reubicación de los usos preexistentes” y que es ilógico que entonces se haya desprendido de una parte del predio cediéndola como espacio comunitario a la MdM,
- ii) que la Municipalidad suscribió el convenio de 2010, y “si al visar el plano estaba consciente que al convalidar la parcela 2 como espacio comunitario a ceder, se haría del dominio en desmedro del Estado Nacional” lo hizo en franca contradicción con el objeto y fin de lo acordado,
- iii) que la reserva de equipamiento comunitario se decidió conjuntamente y “al solo efecto de relocalizar usos preexistentes” y
- (iv) que el plano de mensura 74-245-2012 resulta nulo de nulidad absoluta por encontrarse viciados la voluntad y la causa.

En la reconstrucción de la actora, la aprobación del plano 74-245-2012 y la anulación del plano 74-215-2021 demostrarían que la MdM aprovechó sus facultades para asignarse una superficie mayor a la prevista en los convenios que son la causa y antecedente del fraccionamiento, incurriendo así en una desviación de poder. Esta supuesta cesión de propiedad en favor de la municipalidad no podría haber sido dispuesta nunca por la SENNAF, dado que es resorte del Congreso, y supera, además, el límite del art. 56 in fine del Decreto-Ley 8912/77 que establece que “en reestructuraciones dentro del área urbana: 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”.

Según la UNM, además, ARBA actuó de manera ilegítima al anular el plano 74-215-2021 unilateralmente, en detrimento de sus derechos adquiridos y sin que medie causal de invalidez. La actora explica que el plano 74-245-2012 fue presentado por la Universidad y que, en su oportunidad, se convalidó sin miramientos, a pesar de que no era la titular registral del inmueble, idéntica circunstancia alegada luego para invalidar el plano 74-215-2021, que es complementario del aprobado en 2012 y refleja la distribución final de las superficies en razón de la reubicación de los usos preexistentes.

i.





Esta demanda fue promovida luego de la intimación cursada en el expediente FSM 50.064/2022. La UNM afirma que el predio reviste la condición de establecimiento de utilidad nacional, en los términos del art. 75 inc. 30 de la CN, lo que haría competente a esta jurisdicción para la revisión del proceder de los órganos provinciales y municipales cuestionados.

Es criterio de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que la legislación propia del Congreso Federal en los lugares adquiridos en las provincias para establecimientos de utilidad nacional "no autoriza a concluir que se pretende federalizar esos territorios en medida tal que la Nación atraiga toda potestad de manera exclusiva y excluyente; la supresión de la jurisdicción provincial debe limitarse a los casos en que su ejercicio interfiera con la satisfacción del propósito de interés público que requiere el establecimiento nacional (Fallos 240:311 y sus citas, 301:1122, 302:1223, sentencia del 8 de marzo de 1983 in re T. 1.XIX "TAGSA Transportadora y Almacenadora a Granel S.A.", Comp. N°332.XX. "Noguera, Carlos Daniel" del 21 de febrero de 1985" (cfr. Fallos 308:647, cons. 10). La pauta "no es la incidencia sino su incompatibilidad con 'lo afectado o inherente a esa utilidad nacional' o 'con las actividades normales que la utilidad explique" (Íd, cons. 11).

Bajo esta luz, y más allá del argumento de la actora acerca de la condición del establecimiento, observo que, en sustancia, lo que la demanda pretende poner en discusión es la actuación del MdM y de ARBA por la interferencia significativa que ella habría causado a la concreción de un proyecto y actividad educativos propios de la decisión de la universidad. De consolidarse la posición actual --hoy el MdM posee la titularidad registral--, el predio podría ser destinado inexorablemente a metas diversas de la decidida por la universidad nacional. A ello se añade, que la controversia ha generado al menos cuatro procesos en trámite ya, todos ante la justicia federal y con medidas cautelares vigentes. Asimismo, los magistrados han cursado sucesivas exhortaciones a las partes, que esta fiscalía comparte, dirigidas "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". En atención a estos elementos, corresponde la intervención de esta jurisdicción.

III. PETITORIO

Solicito tenga por contestada la vista y se declare competente para entender en los actuados (arts. 75 inc. 30 de la Constitución Nacional, 1, 2, y 5 de la ley 26.528, 30 y 31 de la ley 27.148, 56 del decreto-ley 8912/77 de la Provincia de Buenos Aires y ley provincial 9533/80).





Fiscalía Federal de Moreno, 29 de mayo de 2023.

