



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
FISCALIA DE ESTADO

SE PRESENTA. ACREDITA PERSONERÍA. CONTESTA DEMANDAS

Señor Juez:

Adriana María A. PADULO, abogada, inscripta en la matrícula federal al T° 70 F° 812 (CFALP), letrada apoderada de la Fiscalía de Estado de la Provincia de Buenos Aires según la representación que seguidamente se acreditará, con el patrocinio del Señor Fiscal de Estado, **Dr. Hernán Rodolfo GÓMEZ** -conf. Decreto de designación n° 939/13 (art. 155, Const. Prov.)-, constituyendo domicilio procesal en Avenida Alcorta N° 2523, piso 2 de Moreno (Delegación de la Fiscalía de Estado) y domicilio electrónico en las IEJ 27-16100682-9 (principal) y 20-16964069-7 (secundario), en el expediente **FSM 22.726/2023** caratulado **“UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO C/ MUNICIPALIDAD DE MORENO Y OTROS S/NULIDAD DE ACTO ADM.”**, en trámite por ante ese Juzgado Federal de Moreno (Secretaría Contencioso Administrativo Federal), a V.S. me presento y respetuosamente digo:

I.- PERSONERÍA Y OBJETO

Conforme lo acredito con la copia del Poder General para juicios estoy facultada para asumir la representación en juicio de la Agencia Recaudación de la Provincia de Buenos Aires (ARBA) y del Registro Provincial de la Propiedad Inmueble (RPI), toda vez que el Fiscal de Estado resulta ser, por expresa disposición constitucional, el representante en juicio de la Provincia de Buenos Aires, incluidos sus organismos autárquicos (Art. 155, Const. De la Prov. de Bs. As. y art. 1, Dec- Ley 7543/69).

Mediante oficio DEO N° 11506184 enviado el 12/10/2023 se corrió traslado de la demanda por el plazo de 60 días a esta Fiscalía de Estado para que conteste la demanda entablada en autos, contra la Agencia de Recaudación de la

Provincia de Buenos Aires (ARBA) y el Registro de la Propiedad Inmueble de la Provincia de Buenos Aires (RPI).

En esas condiciones, vengo en legal tiempo y forma a contestar la demanda promovida contra dichos codemandados, unificando personería ya que las defensas resultan en lo sustancial, comunes a ambos (conf. arts. 46; 47 y 54, CPCCN).

II. CONSTITUCIÓN DE DOMICILIO

A los fines establecidos en el art. 40, CPCCN constituimos domicilio legal en calle Avenida Alcorta N° 2523, piso 2, Moreno (Delegación Moreno de la Fiscalía de Estado).

III.- ANTECEDENTES FÁCTICOS DEL DERECHO INVOCADO POR LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO

1.- CONSTANCIAS DOMINIALES

El conflicto suscitado en autos se centra en una franja de tierra que, a través del Plano de Mensura y Subdivisión N° 74-245-2012, fue individualizada como Parcela 2 de la Fracción I, ubicada en la Circunscripción I, Sección VI, del Partido de Moreno.

Dicho plano de mensura, unificación, división y cesión de calles, afectó un campo con **nomenclatura de origen Circ. VI; Pc. 1679 y 1680**, inscripto en el Registro de la Propiedad Inmueble de la Pcia. de Bs. As. en los Folios Reales **Matrículas 34728 y 64968**. En consecuencia, EL Registro de la Propiedad Inmueble, oportunamente procedió a anotar en ambos folios reales, su existencia e incidencia en los respectivos inmuebles.

El bien registrado bajo la **Matrícula 34728** (nomenclatura de origen Circ. VI. Parc. 1680) figura a nombre del Estado Nacional – Ministerio de



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
FISCALIA DE ESTADO

Salud y Acción Social. Consta en el Folio Real, una inscripción provisional de donación según Escritura 326 del 14/11/16, la cual, actualmente, se encuentra vencida.

Como titular de dominio del inmueble registrado bajo la **Matrícula 64968** (nomenclatura catastral de origen: Circ. VI; Parc. 1679) aparece en el Asiento 4, el Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia según escritura del año 2001. En los asientos 5 y 6 figura la inscripción provisional y su prórroga, de una donación efectuada por escritura 326 del 12/10/2016, la cual se encuentra vencida.

Según surge del mismo Folio Real, entre los derechos y restricciones que pesan sobre el inmueble, figura que la **Parcela 2 de la Fracción I** - con una superficie de 15.941,73 m2- está afectada a “**Reserva Equipamiento Comunitario a Ceder**”. Luego consta que existe Plano 74-215-2021 aprobado el 10/12/2021 que origina 5 parcelas con Nominación catastral Circ. I, Secc. A Fr. I, Parc. 2ª, 3, 4, 5 y 6 según presentación del 13/4/2022. A continuación, dice que se procede a la anulación del Plano 74-215-2021 ordenada por Disposición SERyC 212201/1 del 23/9/22.

Como consecuencia de la aprobación del mencionado plano efectuada en el año 2012, las nomenclaturas de las nuevas divisiones de la totalidad del campo, pasaron a ser las siguientes:

Circ. I; Sec. A; Fr. I; Pc. 1 y 2

Circ. VI; Sec. D; Mz. 32

Circ. VI.; Sec. H; Mz. 46b; Pc. 22

Circ. VI; Sec. H; Mz. 45 d; Pc. 19

Circ. VI; Sec. H; Fr. II

Circ. VI; Pc. 1679 a.

También con antecedente en el Plano 074-245-2012, se individualizó la **Parcela 1 de la Fracción I** (Circ. I, Sec. A) bajo el **Folio Real Matrícula 98668** (cuyos antecedentes de dominio son las matrículas 64968 y 34728, antes referidas).

Según consta en Asiento 1 de ese Folio Real, su **titularidad corresponde a la Universidad Nacional de Moreno** en virtud de la transferencia de dominio Ley 27.068, Escritura 326 del 12/10/2016.

2.- EL PLANO 74-245-2012

En lo que resulta relevante para resolver el presente caso, destaco que de la carátula de este Plano surge que el Estado Nacional a través de profesional competente, solicitó la aprobación de la mensura, unificación, división y cesión de calles efectuada en agosto de 2011, respecto de los inmuebles registrados bajo las **Matrículas 34728 (74) y 64968 (74)**, ambas correspondientes a una fracción de campo identificado catastralmente como Circ. VI, Par. 1679 y 1680.

El plano contó con el V°B° del Municipio dado a través del Expte. 4078-121910/E/11, quien certificó que sobre las calles a ceder se ejecutaron las obras pertinentes y que las superficies de espacio verde libre y público (a ceder) y **reserva de equipamiento comunitario (a ceder)**, se encontraban con los destinos designados en este mismo plano.

En el esquema mismo del plano, se observa claramente individualizada, la **Parcela 2 de la Fracción I, con una superficie de 15.941,73 m2 con la leyenda “Reserva de Equipamiento Comunitario a Ceder”**.

Conforme surge del informe de la Dirección Provincial del Registro de la Propiedad que corre a fs. 12 del expte. 2360-0492968-2022, esta Parcela es parte del inmueble registrado bajo la Matrícula N°**64968** (74) a nombre de Estado Nacional – Ministerio de Desarrollo Social y medio ambiente – Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia.



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
FISCALIA DE ESTADO

Este Plano fue aprobado por la Dirección de Geodesia el 30/11/2012 y comunicado al Registro de la Propiedad Inmueble, quien tomó nota del mismo en cada Folio Real implicado en la mensura y subdivisión. En consecuencia, también anotó en el Folio Real Matrícula 64968 que la Parcela 2 de la Fracción I se afectaba a “Reserva de Equipamiento Comunitario a Ceder”.

3.- EL PLANO 74-215-2021

En el año 2021, la UNM -por indicación de las autoridades nacionales que se consideraban titulares del dominio de Parcela 2 de la Fracción I y con invocación del Convenio 246/2010- procedió a presentar para su aprobación en la Dirección de Geodesia, un plano de Mensura y Subdivisión de dicha franja de tierra, exponiendo en la carátula del plano, que el propietario era el Estado Nacional; que las matrículas afectadas eran las 34728 y 64968 (074); que la individualización de la misma y su dato catastral procedía del plano 74-245-2012; y que se cumplía con el art. 11 inc. 1° de la Ley 9533.

Este plano también contó con el V°B° de la MM; fue aprobado el 10/12/21 por Geodesia; y comunicado oportunamente al Registro de la Propiedad, quien tomó nota del mismo.

4.- ANULACIÓN DEL PLANO 74-215-2021.

Como consecuencia de una presentación efectuada ante ARBA por la MM invocando mejor derecho respecto de la Parcela 2 con fundamento en el art. 56 de la Ley 8912 y 3° Ley 9533, a través del expediente 2360-0492968/2022 iniciado a tales efectos –cuya copia agrego como prueba- la autoridad local constató como ciertos los hechos y el derecho invocados por la MM. En consecuencia, procedió a anular el plano 74-215-2021 con fundamento en que, en el que le precede -74-245-2012- se había afectado la **Parcela 2** a “*reserva de equipamiento comunitario*”, lo cual, en el marco de las normas antes citadas, confiere un derecho de dominio sobre ese terreno, a la MM.

En consecuencia, el Subgerente de aprobación de Planos de Mensura en uso de las atribuciones conferidas por Resolución 16/17, dictó la Disposición SERyC N° 176-22 anulando el plano de Mensura y Subdivisión 074-215-2021, las inscripciones efectuadas en las Matrículas 34728 y 64968, y remitió la actuado al Registro de la Propiedad a sus efectos.

La UNM impugnó lo decidido, pero su recurso fue rechazado por Disposición SERyC 089-23 dictada por la Gerente de Servicios Catastrales en ejercicio de las atribuciones conferidas por Res. 16/17, con fundamento en que, con la anulación del plano, se adecuó la situación catastral con la realidad dominial informada por el Registro de la Propiedad Inmueble, en cuyos asientos la parcela en cuestión, figura como afectada a reserva de equipamiento comunitario por voluntad del titular del bien, explicitada en el Plano 74-245-2012. De tal modo, esa parcela pasó a integrar el dominio municipal en virtud de lo establecido al respecto, en las leyes 8912 y 9533.

5.- INSCRIPCIÓN DE LA PARCELA 2 A NOMBRE DEL MUNICIPIO DE MORENO

Efectuada la anulación del plano 74-215-2021, desde la Gerencia de Geodesia se procedió a comunicar dicha circunstancia al RPI, quien en consecuencia anotó esa anulación en el folio real respectivo (matrícula 64968) y asignó a la parcela 2 un nuevo folio real, matrícula 105086 (74), en el que se consigna que se trata de una *“reserva para equipamiento comunitario”* y se dejó constancia que su titular resulta ser la MM, conforme decreto municipal 3004 del 22/12/2021; Decreto-Ley 8912/77- Expte. 4078-225354-C-2021 y Decreto-Ley 9533/80.

En dicho folio real consta que la designación parcelaria surge del plano 074-245-2012 con una superficie total de 15.941,73 m², como antecedente dominial, las matrículas 64968 y 34728 (74) y designación catastral Circ. 1, Sec. A, Frac. I, Parc. 2.

6.- ANOTACIÓN EN EL FOLIO REAL MATRÍCULA 105-086-74



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
FISCALIA DE ESTADO

El 1/12/2023 bajo el N° de trámite 010273964/7 el RPI procedió a realizar una anotación provisoria de *litis* correspondiente a los autos *FSM 22.726/2023 caratulado "UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO C/ MUNICIPALIDAD DE MORENO Y OTROS S/NULIDAD DE ACTO ADM."*, según oficio del 11/2023.

7.- LOS ACUERDOS CELEBRADOS POR LA UNM EN RELACIÓN A LA PARCELA EN CONFLICTO, INVOCADOS POR ÉSTA COMO FUENTE DE DERECHOS SOBRE LA MISMA

a) Convenio 246 del 14/10/2010

Partes: la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación; la Universidad Nacional de Moreno y la Municipalidad de Moreno.

Antecedentes: Convenio Marco de Colaboración suscripto el 27/8/2003 entre el mencionado Consejo y la Municipalidad –con la adhesión del entonces, Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo de la Pcia. de Bs. As.- por el que se otorgó al Municipio *"el uso y goce de las instalaciones del (ex) Instituto "Mercedes de Lasala y Riglos"*. La MM, en cumplimiento del mismo, había llevado a cabo su puesta en valor y organizó el desarrollo de diferentes niveles de actividades educativas.

Objeto: (i) dejar sin efecto el convenio del año 2003 antes mencionado; (ii) **otorgar a la UNM el uso y goce plenos de las instalaciones del (ex) Instituto "Mercedes de Lasala y Riglos"**, identificado en el plano que figura en su Anexo I, para la puesta en funcionamiento de dicha casa de estudios; (iii) reconocer como de **uso público a favor de la MM el sector demarcado en el Anexo II**, otorgándosele el uso y goce plenos.

Vigencia: diez años con posibilidad de prórroga por igual período efectuada por escrito.

Condiciones: (i) las mejoras edilicias e inmuebles por accesión, quedan a favor de la Secretaría, sin derecho a reclamo alguno por parte de la UNM ni de la MM; (ii) bienes muebles y equipamiento, seguirán siendo de propiedad de la UNM y de la MM, según corresponda; (iii) tanto la UNM como la MM podrán realizar obras destinadas al desarrollo de las actividades autorizadas (iv) la UNM y la MM asumen la responsabilidad por daños y perjuicios y los gastos por servicios y mantenimiento de los predios.

Usos preexistentes: (i) la UNM y la MM toman a su cargo la custodia, guarda y protección de los predios cedidos según Anexos I y II; (ii) ambas reconocen la existencia de usos preexistentes y se comprometen a respetarlos íntegramente; (iii) respetarán el funcionamiento de servicios educativos terciarios y universitarios existentes, hasta su reubicación definitiva en predios apropiados a fin de *“darle unidad y funcionalidad a la UNIVERSIDAD”*; (iv) entre los usos preexistentes enumerados figuran dependencias universitarias, el Jardín Materna Kesachay y un profesorado de la DGE de esta Provincia; (v) la UNM reconoce los usos municipales preexistentes y se compromete a respetarlos hasta su relocalización definitiva.

Planos de Mensura: la Secretaría manifiesta que mandó realizar plano de mensura y deslinde de inmuebles integrantes del Instituto Riglos para su afectación según croquis que integran Anexo I y II.

Importa destacar que en el Croquis del Anexo I, la Parcela 2 que da lugar a este juicio, integra el área cedida en uso y goce a la UNM. Sin embargo, aparece diferenciada de la parcela 1 -destinada a usos deportivos- con un sombreado y con una inscripción sobre su afectación.

b) Ley Nacional 27.068

Se transfiere a título gratuito a la UNM el dominio del inmueble identificado según plano 074-245-2012 –aprobado por la Dirección de Geodesia de Bs. As.- como **Parcela 1, Fracción 1, Secc. A, Circ. I**, con una



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
FISCALIA DE ESTADO

superficie de 43.160,23 m², la cual se concretó mediante Escritura pública del 12/10/2016. Su inscripción registral dio lugar al Folio Real **Matrícula 98668**.

c) Protocolo Adicional al Convenio 246 del 2010, suscripto el 16/11/2018

Partes: La UNM y la Secretaría

Antecedentes: (i) Convenios previos; (ii) Plano 74-245-2012, en el cual *“se procedió a asignar un lugar para la relocalización de los usos preexistentes”*; (iii) la concreción del *“funcionamiento en nuevos edificios en sede propia del Instituto Superior de Formación Docente N° 110 “Mercedes de Lasala de Riglos” y del Jardín de Infantes asociado, N° 938 “Madre Clara”* ambos de la Pcia. de Buenos Aires y del resto de los usos bajo la órbita del MM; (iv) la transferencia de dominio a la UNM por Ley 27.068 de los inmuebles donde funciona la misma.

Relocalización pendiente: el Centro de Desarrollo Infantil Kesachay dependiente de la Secretaría en un nuevo espacio especialmente diseñado.

Objeto: la concreción de las obras para el Centro Infantil antes citado.

Duración: dos años.

d) Convenio suscripto el 17/12/2020

Partes: DGE, Ministerio de Educación de la Nación y UNM.

Antecedentes: (i) Convenio 246/10 en tanto otorgó a la UNM, el uso y goce exclusivo del predio e instalaciones del ex Instituto Riglos y la encomienda de realizar la regularización catastral y dominial de ese predio respetando los usos preexistentes al año 2010 con la generación de una reserva de una porción del mismo para reubicación de aquéllos; (ii) Plano 74-245-2012 por el que se generó la Parcela 2 para ser reservada a la relocalización de los establecimientos educativos que funcionaban en el ex Instituto Riglos; (iii) el hecho de que restaba localizar el Jardín Materna Kesachay dependiente de la Secretaría de

Niñez y Adolescencia; (iv) el reconocimiento de que la superficie del área reservada para relocalización, superó las necesidades previstas, por lo cual, el MM y la UNM convinieron crear allí mismo, una Escuela Secundaria dependiente de la UNM (Escuela Politécnica); (v) que en 2014 la Pcia. construyó en la parcela 2, un edificio destinado a Escuela Secundaria para funcionar transitoriamente como la N° 37 y que la UNM por nota 70/20, propuso a la DGE, que le reconozca el uso y goce de ese edificio para el funcionamiento de su escuela politécnica.

Objeto: (i) asumir tareas de colaboración recíproca para garantizar los derechos de las comunidades educativas de las Escuelas Secundaria N°37 de la Pcia. y de la Politécnica de la UNM, para lo cual la DGE gestionará la disponibilidad de un inmueble en el mismo distrito de Moreno; (ii) todas las partes asumen realizar las acciones necesarias para gestionar la regularización dominial para la transferencia de predios en favor de la Escuela N° 37 y de la Politécnica.

Vigencia: 2 años prorrogables automáticamente por dos años más.

e) Protocolo Adicional 2 al Convenio 246, suscripto el 22/2/2021

Partes: la Secretaría y la UNM

Antecedentes: (i) convenios anteriores; (ii) Plano 74-245-2012 gestionado por la UNM, *“en el cual se genera una parcela de reserva para relocalizar las instituciones preexistentes enunciadas en el mencionado convenio”*; (iii) transferencia de dominio en favor de la UNM; (iv) el hecho que luego de atendidas las demandas para usos preexistentes, el área reservada para ello superaba la necesaria para ese fin *“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 espacio remanente”*.



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
FISCALIA DE ESTADO

Objeto: (i) reconocer que la UNM dio pleno cumplimiento a los compromisos asumidos por convenios previos; (ii) reconocer la creación de un espacio de reserva para relocalizar los usos preexistentes (Parcela 2, Fracción I) con una superficie de 15.941,73 m²; (iii) declarar que la superficie de la Parcela 2 supera las necesidades originariamente previstas para relocalización de usos preexistentes; (iv) admitir el impulso de creación por parte de la UNM en esa Parcela 2, de la creación de una escuela politécnica y de un Instituto Tecnológico; (v) gestionar la subdivisión de la Parcela 2 para atender a esos fines.

Encomienda a la UNM: la confección de un nuevo plano de mensura y subdivisión de la Parcela 2 de propiedad de la Secretaría, quien asume su ejecución para su posterior regularización dominial.

**IV. ANTECEDENTES PROCESALES RELEVANTES
PARA LA DEFENSA DE LOS CODEMANDADOS ARBA Y REGISTRO DE
LA PROPIEDAD INMUEBLE DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES**

1.- LA DEMANDA INTERPUESTA

La Universidad Nacional de Moreno (UNM) inició el presente juicio contra la Municipalidad de Moreno (MM) y contra la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires (ARBA) a fin de demandar la nulidad *“de lo actuado respecto del inmueble sito en calle Int. Corvalán 210, esquina Merlo, Moreno y con una superficie de 7.662,92 m²...”*, por sostener que *le pertenece*.

Particularmente, **pidió la declaración de nulidad** de *“los hechos administrativos” del Municipio* que desconocieron la validez del **Plano 74-215-2021** a través del cual, **la UNM dice haber inscrito a su nombre el inmueble en cuestión identificándolo, como Parcela 2**, ya que esos hechos habrían dado lugar a su formal anulación mediante actos administrativos dictados la Dirección de Catastro Territorial, cuya anulación también demanda.

Solicitó 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 condición de autoridad de aplicación del Registro Nacional de Bienes Inmuebles del Estado.

Hizo saber que esta causa guarda conexidad con la FSM 50064/2022 caratulada *“Universidad Nacional de Moreno c/Municipalidad de Moreno s/Medida Cautelar Autónoma”*, en trámite ante el Juzgado Federal de Moreno, Secretaría Contencioso Administrativa Federal.

2.- EL ACUSE DE NULIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DICTADOS POR ARBA

En cuanto a la ilegitimidad que plantea respecto de la actuación asumida por ARBA al hacer lugar al pedido del Municipio de anular el Plano 74-215-2021, la UNM argumenta que era deber de ese organismo –como así también del Registro de la Propiedad Inmueble de esta Provincia- constatar que el plano presentara *“una nulidad manifiesta”* como para proceder a su anulación.

Y en tanto y en cuanto, la UNM estima que no existía vicio alguno en el Plano 74-215-2021, acusa a los organismos provinciales de haber actuado en exceso en el ejercicio de sus facultades y en detrimento de los derechos que estima haber adquirido con la aprobación previa de dicho plano por parte de las autoridades locales. De ahí deriva que estamos en presencia de *“una actuación pública estatal de gravedad inusitada por su marcada inconstitucionalidad ya que se pretende apropiarse de un inmueble del Estado Nacional de forma unilateral, violentando derechos de propiedad, de defensa en juicio, de un leal proceso adjetivo y con una conducta contradictoria deliberadamente creada, afectando la doctrina de los “PROPIOS ACTOS”*.

Fundó su derecho en los arts. 14, 18, 75 incisos 5, 19 y 30, CN y en la Ley de educación Superior 24.521. Hizo reserva del caso federal,



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
FISCALIA DE ESTADO

sosteniéndolo en que una sentencia contraria a su pretensión, conculcaría las garantías establecidas en los arts. 17, 18 y 99 CN.

**3.- LA AMPLIACIÓN DE LOS FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA
CONTRA ARBA**

Posteriormente, la UNM amplió su demanda, oportunidad en la que solicitó la nulidad de la Disposición SERyC 89/23 de ARBA, a través de la cual se le desestimó el recurso jerárquico que había interpuesto contra la disposición SERyC 176/22 del mismo organismo local.

Fundó su pretensión anulatoria en que, según entiende, los fundamentos dados por ARBA para **anular el Plano 74-215-2021 y aprobar el presentado por el Municipio en el año 2023**, trasuntan “*groseros errores conceptuales*” calificando de “*irrisorio*” que, por un lado, el organismo local haya afirmado que “*la municipalidad resultaba titular de dominio por la “cesión operada en el plano del año 2012 y asentado actualmente en la Matrícula N° 105086 (074)”*” y que, seguidamente, sostenga que “*los derechos reales solo pueden ser modificados o transmitidos conforme lo determinan las leyes de fondo*” (pág. 6 último párrafo, del escrito de ampliación).

La UNM realiza esa crítica porque, a su entender, ARBA habría incurrido en posturas que se contradicen, porque –siempre según su interpretación– el organismo local estaría dando al plano inscripto en el año 2012 aptitud para tener por efectuada la cesión de la parcela 2 en favor del Municipio, pero, al mismo tiempo, desconoce que el Plano **74-215-2021** pueda tener efectos jurídicos similares para hacer nacer derechos reales en favor suyo.

También dice que existe error en la decisión de ARBA porque, siempre según su interpretación, el organismo provincial estaría considerando que “*la sola inscripción en el Registro de la Propiedad Inmueble resulta suficiente para constituir un derecho real inexistente*” cuando –de acuerdo a

su postura- no existiría título alguno en favor del Municipio para que ello haya podido suceder (pág. 7, segundo párrafo del escrito de ampliación de demanda).

Más adelante acusa de “escandaloso” el acto emitido por esta codemandada, porque *“toma como base para su decisión un informe de la Dirección Provincial del Registro de la Propiedad, donde afirma que el organismo registral informó “que la parcela objeto del presente es una reserva de equipamiento comunitario en el marco de la Ley N°9533/80”*. Ocurre que, para la UNM, esa afirmación resulta *“completa y absolutamente falaz, por cuanto 1) el Registro jamás informó lo que ARBA menciona; 2) ni en el plano, ni en su asiento registral, se indica que exista una reserva de equipamiento comunitario en el marco de la Ley N° 9533/80”* (conf. pág. 7 párrafos 3° y 4° del escrito de ampliación).

Insiste luego en que, en el plano inscripto en 2012, sólo *“se consignó para cumplimentar con exigencia formales del Municipio, que se trataba de una “reserva de equipamiento comunitario a ceder” sin aludirse allí a la ley 9533/80*. Añade a ello, que el término “reserva” indica que *“no se trata de una parcela cedida, sino reservada para eventualmente ser cedida”* (pág. 7, último párrafo de la presentación que se viene describiendo).

Respalda esta interpretación en los alcances del Convenio 246/10 ratificado por Protocolo Adicional 02/21, según los cuales, la Parcela 2 en cuestión quedaba afectada a *“ESPACIO CON POSIBILIDAD DE SER DESTINADO A USOS PREEXISTENTES”* advirtiendo que en realidad, el plano inscripto en ARBA en el año 2012, *“no se encuentra suscripto por representantes del Estado Nacional (como sí lo está el plano que integra el Convenio) por lo que ni siquiera podría allí presumirse un cambio en la voluntad Estatal (...) Por el contrario, el plano de mensura (...) sólo cuenta con la firma del agrimensor a quien se le encomendara su factura”* denunciando que lo hizo de ese modo porque *“fue obligado por el municipio demandado a consignar la referencia a “equipamiento comunitario”, como condición sine qua non para la aprobación del plano”* (conf. pág. 8, párrafos 3° y 4°).



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
FISCALIA DE ESTADO

Por ello afirma que la referencia efectuada en el Plano del año 2012, en cuanto a que la Parcela 2 se reserva para equipamiento comunitario, se trata de “6 vacuas palabras” que no constituyen título suficiente como para que se anote la misma a nombre del Municipio en el marco de la ley 9533/80, ya que insiste en que carece de aptitud para tener por formalizada una cesión de un derecho real en favor del Municipio y que ARBA ha confundido “realidad dominial” con las constancias de inscripción en el Registro de la Propiedad Inmueble (pág. 9 1º párrafo).

Además, expone que el art. 3 de la Ley 9533/80 “...presupone, para su aplicación, la existencia de una cesión por parte del titular de dominio a una municipalidad, otorgándole a la aprobación del plano carácter de aceptación” pero que, en realidad, “no ha existido jamás voluntad de ceder por parte del Estado Nacional. Circunstancia que el propio Municipio conoce por la suscripción del Convenio 246/10, luego ratificado por el Protocolo Adicional N° 02/21. Que la norma provincial habilite esta suerte de aceptación tácita, supliendo la expresión de voluntad del cesionario, nunca puede habilitar a prescindir de la voluntad del supuesto cedente” (pág. 9, párrafo 2º).

También califica de nulo el obrar de ARBA en la circunstancia que “en ningún tramo del devenir administrativo” se brindó intervención a los organismos de la constitución que han de tomar vista y emitir dictamen en un asunto como el de autos” (pág. 10).

En definitiva, considera que ARBA ha actuado ilegítimamente al basarse en un mero formulismo para anular el plano registrado en el año 2021 e inscribir en cambio, al presentado por el Municipio en el marco del decreto ley 9533/80, acusándola de haber actuado con *desvío de poder* en perjuicio de la Universidad desconociendo la realidad del predio, en el cual funcionan actualmente, instituciones educativas de la Provincia de Buenos Aires, del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, del Municipio de Moreno y de la propia UNM (pág 11, párrafos 1º y 2º).

Finalmente, en la pág. 20 de su ampliación de demanda, la UNM vuelve a impugnar el obrar de ARBA, pero esta vez, desde la formalidad de su actuación, argumentando que ha violado los arts. 113 y 114 de la Ley local de Procedimiento Administrativo.

4.- AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA CONTRA EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD INMUEBLE DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

En la misma oportunidad procesal, la UNM incorpora a su pretensión el pedido de anulación de la actuación desarrollada por el Registro de la Propiedad Inmueble de la Provincia de Buenos Aires (RPI) al inscribir el dominio de la Parcela 2 que da lugar a este juicio, en favor del Municipio.

El RPI, para realizar esa cuestionada inscripción, se basó en la comunicación efectuada por ARBA en el marco de la Ley local 9533, previa anulación del Plano del año 2021 que había presentado la UNM.

Según la parte actora, el obrar del Registro es ilegítimo porque para efectuar esa inscripción habría tenido en consideración el Plano aprobado por Catastro Territorial en el año 2012, el cual –advierte– no constituye un instrumento idóneo para la constitución de un derecho real en los términos del art. 1892, CCyC porque: *“1) No contiene una expresión de voluntad del titular de dominio (259, 260, 262 CCCN); 2) No cuenta con las formalidades legalmente requeridas para transmitir dominio sobre un bien inmueble (1552 CCCN); 3) No sólo no existe en el plano voluntad de transmitir o constituir un derecho real al municipio, sino que en el acto administrativo de alcance general en que se funda, se expresa con claridad una intención diferente”* (conf. pág. 12 del escrito de ampliación de demanda).

No obstante cuestionar lo actuado por el RPI, **admite que la inscripción registral es meramente declarativa y no convalida un título nulo ni subsana los defectos que el mismo pudiera tener (Ley 17.801)** y que, en consecuencia, a pesar de la inscripción, no puede darse por válido que el Municipio



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
FISCALIA DE ESTADO

tenga el derecho de propiedad que le opone a la UNM (conf. págs. 12 y 13 párrafo 3°).

Luego explica que la Ley 17.801 admite que “**los Registros provinciales incorporen otros documentos**” aunque éstos –dice– no podrían constituir ni modificar derechos reales en virtud de lo establecido en el art. 1884, CCyC, (pág 14, párrafo 2°). Por tanto, reconoce que los planos podrían llegar a ser inscriptos en el Registro de la Propiedad, pero “*sin virtualidad para afectar derechos reales, siempre que exista una Ley provincial o nacional que así lo disponga. No obstante, no existe en el ámbito nacional ni de la provincia de Buenos Aires norma de rango legal alguna que habilite a la inscripción de planos*”. Cita en su favor, el art. 1° la Ley provincial 11.643 (pág. 14 párrafos 3° y 4°).

De ello deriva sin más, que “*la práctica de registrar planos de manera independiente, sin título que los justifique, constituye una vía de hecho administrativa y una conducta contra legem*”.

En definitiva, amplía la demanda contra el Registro de la Propiedad en condición de demandado, a fin de que “*V.S. le ordene la rectificación de los asientos erróneos*” (pág. 15 último párrafo).

**V.- ACLARACIONES SOBRE EL CONFLICTO
EXISTENTE ENTRE LA UNM Y LA MM. ALCANCE DE LA LITIS
RESPECTO DE ARBA Y DEL RPI**

Cabe desde ya dejar aclarado que, en rigor, la cuestión que en definitiva debe resolverse en autos, se centra en el conflicto existente entre la UNM y la MM en relación al dominio de la Parcela 2 de la Fracción I.

Según la UNM, dicha Parcela integra un predio cuyo titular de dominio es el Estado Nacional, quien, en virtud de diferentes acuerdos celebrados con ella –en los cuales sustenta la existencia del derecho que aquí reclama– le fue cediendo para su uso y disposición, habiéndole incluso transmitido el dominio de una

parte del mismo, mediante escritura pública. Dice que lo propio iba a suceder en relación a la Parcela 2, para lo cual –como paso previo- se le encomendó confeccionar y presentar para su aprobación ante las dependencias de Catastro Territorial de esta provincia, el Plano de subdivisión de esa Parcela 2. Plano que ARBA le había aprobado bajo el número 74-215-2021 para luego anularlo por Disp. SERyC n° 176/22 en razón de la presentación realizada a tales efectos, por la MM.

La MM por su lado, basa su derecho en que, en el Plano N°74-245-2012 oportunamente inscripto ante la Dirección de Catastro Territorial por el Estado Nacional, se hizo constar que **la Parcela 2 quedaba reservada para equipamiento comunitario**. Esa afectación, en el marco de las Leyes 8912 y 9533 aplicable para resolver el asunto, la convirtió *ipso iure*, en un bien municipal y el Plano N°74-245-2012 resultaría título suficiente para justificar la nulidad del plano de subdivisión 74-215-2021 gestionado por la UNM.

A su vez, la UNM argumenta que al confeccionarse el plano en el año 2012 se insertó aquella expresión porque **el Municipio condicionó que se cumpla con ese recaudo para proceder a la aprobación del mismo, pero que en realidad no había sido voluntad del Estado Nacional cederlo al MM**.

En ese contexto, es evidente que, para resolver este caso, lo determinante es dilucidar si, en función del modo y del fin en virtud de los cuales el Estado Nacional fue cediendo el uso y el dominio a la UNM de todo el predio en el cual se inserta la Parcela 2, tuvo real voluntad de darle el dominio a la MM en los términos de las Leyes locales 8912 y 9533, o si incurrió en un error conceptual al realizar la afectación. A tales efectos, la actora y el MM deberán desplegar sus argumentos y asumir la actividad probatoria necesaria para llegar a la verdad objetiva del asunto en función de las normas a las cuales ambas está sometidas en lo que se refiere a la organización de las tierras en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires.

Frente a esa desinteligencia en cuanto al derecho de fondo que ambas partes reclaman para sí, ARBA y el RPI son terceros *inter alios acta*, sin ningún tipo de capacidad jurídica como para dilucidar este conflicto a nivel



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
FISCALIA DE ESTADO

administrativo ya que carecen de competencia para hacer nacer derechos de propiedad, pues su actuación sólo se limita a constatar la realidad de los hechos en función de los instrumentos que según la reglamentación deben considerar, aplicando para ello las normas locales que regulan la división del suelo.

Estos organismos, sólo efectúan anotaciones en base a los instrumentos que se le proponen, previa constatación de su adecuación a las normas que regulan esa actividad. Es más, la actora admite que la actividad que desarrollan los organismos públicos provinciales demandados no es determinante del derecho de dominio, sin embargo, los demanda como si fueran los causantes del conflicto, incurriendo en una inaceptable autocontradicción argumental.

En definitiva, ni ARBA ni el RPI, tienen responsabilidad alguna en la situación planteada, ni interés en el resultado final de este pleito. A ello se añade que, al momento de contestar esta demanda, a esta Fiscalía de Estado tampoco le consta que pudiera estar comprometido el interés de algún otro organismo de la Provincia de Buenos Aires que no haya sido llamado a integrar la *litis*.

Por lo demás, destaco especialmente que **la Provincia se encuentra amparada por el art. 10 de la Ley 9533, según el cual, “Las Municipalidades cederán sin cargo al Estado provincial las reservas de uso público que les sean requeridas para equipamiento comunitario”.**

En consecuencia, estimo que la cuestión de fondo se limita a establecer si la MM, en virtud de lo que surge del Convenio 246/10; del Plano del año 2012 y de las Leyes 8912/77 y 9533/80, tiene derecho de dominio sobre la Parcela 2, o si, por el contrario, debe reconocérsele tal derecho a la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia en su condición de titular registral del inmueble al tiempo de inscribirse el Plano de 2012, no obstante la afectación efectuada en el Plano del 2012.

Recuerdo que según el art. 14 de la Ley 9533, *“Si se plantearan oposiciones por hechos o derechos controvertidos a los efectos del régimen previsto en el artículo precedente, la transmisión del dominio sólo se efectuará por orden judicial”*.

Por tanto, el conflicto existente entre la UNM y la MM, sólo puede resolverse judicialmente y no por vía administrativa ante las autoridades con competencia para aprobar planos y anotar afectaciones. Por ello, solicito que a los efectos de las consecuencias propias del proceso –costas y costos- se limite el alcance de la *litis a la UNM y a la MN*, ya que el examen del ejercicio de las competencias ejercidas por los órganos locales que represento, al anular un plano, no son constitutivas de derechos; no definen la realidad dominial de la Parcela 2; y no son la causa del conflicto de derechos suscitado.

VI.- LEGITIMIDAD DEL OBRAR DE ARBA

Desde ya señalo que la actuación desarrollada por ARBA al hacer lugar al reclamo de la MM y anular el Plano 74-215-2021 que había presentado el Estado Nacional, se ajusta totalmente a derecho, resultando totalmente inexactas las acusaciones efectuadas por la parte actora respecto del obrar de este organismo.

Desconozco especialmente que las autoridades de ARBA hayan obrado con desvío de poder o con una visión errónea o parcializada de los hechos y del derecho.

1.- MARCO NORMATIVO QUE RIGE LA ACTIVIDAD DE ARBA EN MATERIA DE INSCRIPCIÓN DE PLANOS DE MENSURA

Comenzaré por demostrar que las autoridades administrativas de ARBA que intervinieron en la anulación del Plano 74-215-2021 y que luego desestimaron los recursos instados por la UNM, actuaron dentro del marco de sus competencias y decidieron en función de las normas que reglamentan el ejercicio de las atribuciones conferidas legalmente.



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
FISCALIA DE ESTADO

a) A través de la **Ley 13766**, la entonces Dirección Provincial de Catastro Territorial ingresó en la órbita funcional de la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires (arts. 1° y 2°) manteniendo su condición de autoridad de aplicación de la **Ley 8912**, la cual regula el ordenamiento del territorio de la Provincia y el uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo. Ley a la cual están sometidas todas las personas físicas y jurídicas, tanto públicas como privadas (art 4°).

A fin de demostrar que el trámite que se generó por el reclamo efectuado por la UNM ante la anulación del Plano 74-215-2021, se cumplió con sujeción a las reglas fijadas por la Ley de procedimientos administrativos de esta Provincia, es importante aclarar que por **Resolución del 16/2017**, las funciones de la ex Dirección se integraron en la Gerencia General de Catastro y Geodesia, que es quien, actualmente, ejerce las funciones inherentes a la calidad de Autoridad de Aplicación en materia catastral, geodésica y topográfica. Puntualmente, tiene a su cargo las tareas de coordinación y contralor de los procedimientos, solicitudes y acciones, vinculados a la materia de su competencia.

A su vez, a través del **art. 21 de la Resolución 17/2017**, el Director Ejecutivo de ARBA, delegó en el Gerente General de Catastro y Geodesia la facultad de dictar actos administrativos que dispongan cuestiones inherentes a la administración y gestión del catastro territorial conforme la aplicación de la Ley de Catastro Territorial vigente; y que rijan el ordenamiento territorial y la subdivisión de la tierra, conforme a la Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo.

En cuanto a la actividad relacionada con la inscripción de planos de mensura, se destaca que continúa reglada por las **Resoluciones 41/81 y 16/92** dictadas por la "Comisión Coordinadora Permanente" creada a tales efectos, por Decreto 10192/1957; por la **Disposición N° 1930/99** y modif. de la ex Dirección de Geodesia; y por la **Resolución Normativa 56/2020** que estableció las pautas de digitalización del sistema de presentación de planos.

En lo que importa para dimensionar la legitimidad del obrar de ARBA, cabe destacar que la **Resolución 41/81** al regular la cuestión referida a la **“Corrección de planos aprobados por el departamento de Fiscalización Parcelaria de la Dirección de Geodesia”**, en su art. 7º faculta a esa Dependencia **para dictar Disposiciones de anulación, suspensión, interdicción y levantamiento de las mismas, en planos aprobados y protocolizados.**

Esto demuestra que la afirmación de la UNM, en el sentido de que un plano aprobado no se puede anular, es inexacta e infundada.

A su vez, en el Anexo de la Disposición 1930/99 se fijan las ***“Normas para la confección y presentación de planos de mensura”*** con vigencia desde el 1º de enero de 2000.

En el art. 1º se establece de modo categórico, que ***“Todos los datos consignados en los planos, en lo que respecta a la exactitud y fidelidad estará bajo la total y exclusiva responsabilidad del profesional actuante”***.

En consecuencia, si al presentar el plano de mensura aprobado bajo el N° 74-245-2012, el titular del predio afectó la Partida 2 para reserva de equipamiento comunitario, no es competencia de ARBA indagar si parte interesada lo hizo conociendo o no las implicancias legales de esa afectación; ni cuáles fueron sus reales intenciones; ni menos aún analizar si es afectación está bien o mal porque años más tarde se produjo un cambio de circunstancias de hecho, ya que la reglamentación es precisa al poner la responsabilidad de lo declarado en cabeza del declarante.

La misma disposición más adelante establece lo siguiente:

“4.2. Respecto a la carátula. Las láminas deberán tener un recuadro de 17 cm de base por 30 cm de alto, el que se ubicará a la derecha del plano o en el espacio inferior derecho, según corresponda. Dentro de ésta se distribuirán los datos de dominio, notas, firma del profesional, fecha de mensura, cantidad de parcelas y los espacios reservados para restricciones, notas oficiales, nomenclatura



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
FISCALIA DE ESTADO

catastral (origen y definitiva) y sello de aprobación. Esta portada se dividirá paralelamente a la base en cinco (5) cuadros, los que en las referencias que siguen se considerarán numerados de arriba hacia abajo”.

Luego, bajo el título *“Presentación de los planos de mensuras”* regula lo siguiente:

“2. Trámite del plano 2.1. Inicio del trámite La tramitación se inicia con la nota presentación (Disposición 2.195/92 DG) y acompañando a la misma dos (2) copias simples del plano. Para los casos de mensura y división deberá presentarse, sin excepción, una copia visada por el Municipio respectivo en el cual consten todos los indicadores urbanísticos completos fijados por la Ordenanza respectiva”. Ello es así en virtud de lo establecido en el Decreto provincial 1549/83, reglamentario del Decreto Ley 8912/77, según el cual *“Los Organismos Provinciales no podrán aprobar operaciones de mensuras para unificaciones y/o subdivisiones, sin el previo visto bueno del Municipio respectivo...”*

“2.5. Aprobación final Cuando se hayan cumplimentado todos los aspectos el Jefe de Departamento o quien lo reemplace le dará el correspondiente visado final otorgándole el carácter de "APROBADO", aplicándole el sello y firma que lo acredite como tal. En ese momento de darle el carácter de "APROBADO" la Dirección de Geodesia le asignará el número de orden definitivo con el cual se lo identificará en adelante y será incorporado al "REGISTRO PROVINCIAL DE MENSURAS" como DOCUMENTO PUBLICO”.

“2.6. Número definitivo Como quedó expresado en el punto anterior en el momento en que el plano toma el carácter de aprobado y se transforma en documento público se le impondrá al mismo, el número definitivo...”.

Y como fácilmente podrá advertir V.S. al examinar la prueba que se aporta y deducir incluso del propio relato que hace la actora, las dependencias de ARBA con competencia material para definir el tema de la inscripción de planos

de mensura, han actuado con total sujeción a las normas que fijan su competencia y a las que reglan el trámite que, para aprobar o anular planos, debe observarse.

Por ello solicito se desestime en todo, con costas a la actora, la demanda incoada contra ARBA ya que lo único que demuestra la UNM, es su oposición a las consecuencias legales derivadas de la afectación válidamente efectuada por el Estado Nacional de la Parcela 2 en el Plano 74-245-12 y su disconformidad porque ARBA por someterse a la ley, no admitió prescindir de la realidad de dicha afectación, la cual se encuentra aún vigente.

2.- LA ACTUACIÓN DE ARBA SE AJUSTÓ EstrictAMENTE AL MARCO LEGAL QUE DEFINE SU COMPETENCIA MATERIAL

Ante los agravios expresados por la actora, es necesario señalar particularmente que ARBA, al anular el Plano 74-215-2021, actuó dentro del ejercicio de la competencia materia que tiene legalmente asignada.

Destaco en tal sentido, que la **Disposición SERyC N° 089 del 6 de junio de 2023** por la cual se resolvió, en sentido adverso a lo peticionado, el recurso jerárquico interpuesto por la UNM contra la Disposición 176/2022 dictada por el Subgerente de Aprobación de Planos y Mensura de ARBA, fue emitida por la Gerente de Servicios Catastrales invocando la competencia atribuida por la **Resolución Normativa 16/2017**, esto es, en su condición de Autoridad de Aplicación en materia catastral, geodésica y topográfica y en tanto superior jerárquico de quien había dictado el acto contra el cual, la UNM interpuso su queja.

A su vez, en el **Anexo de la Disposición 1930/99** –la cual fija las “*Normas para la confección y presentación de planos de mensura*” con vigencia desde el 1° de enero de 2000- se faculta al **Jefe de Departamento del área Fiscalización Parcelaria de la Dirección de Geodesia** para proceder a la aprobación de los planos de mensura, y a la **Dirección de Geodesia** para asignarle el número de orden definitivo con el cual se lo identificará en el futuro (art. 2.5).



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
FISCALIA DE ESTADO

Por el principio de paralelismo de las formas, también tiene a su cargo la revisión de la exactitud de planos ya aprobados cuando existe alguna razón para ello.

Tanto ello es así, que como ya lo mencionara antes, la **Resolución 41/81**, al regular los trámites para la “**Corrección de planos aprobados por el departamento de Fiscalización Parcelaria de la Dirección de Geodesia**”, en su **art. 7º** faculta a esa Dependencia **para dictar Disposiciones de anulación, suspensión, interdicción y levantamiento de las mismas, en planos aprobados y protocolizados.**

Lo expuesto pone en evidencia que las autoridades intervinientes han actuado en ejercicio de las competencias que tienen legalmente atribuidas para aprobar planos de mensura y obviamente, para proceder a la anulación de la aprobación si existen razones que así lo imponen.

Resulta entonces totalmente inexacto el agravio de la UNM dirigido a desconocer que resulte legalmente posible anular un plano que antes había sido aprobado por la misma autoridad. Tal afirmación debe ser desestimada porque esa atribución –por demás obvia- ha sido especialmente admitida por las normas que regulan la confección y aprobación de planos de mensura, tal como surge del **art. 7º Resolución 41/81 antes transcripto.**

b) En cuanto a la competencia para decidir en definitiva el conflicto suscitado, advierto que la Gerencia que desestimó el recurso jerárquico actuó en virtud de la facultad atribuida por la Resolución Normativa 16/17 del Director Ejecutivo de ARBA. Además, resulta totalmente consecuente con lo establecido en la ley local de Procedimientos Administrativos, cuyo **art. 3º** establece que **la competencia de los órganos de la Administración Pública se determinará por los reglamentos que dicten las entidades autárquicas, naturaleza de la cual participa ARBA, admitiéndose expresamente su delegación (Ley 7647, Pcia. de Bs. As.).**

También se ajusta a lo establecido en el artículo 90 de la misma ley, según el cual el recurso de revocatoria se resuelve sin sustanciación por el órgano que produjo el acto; y en su artículo 92, que dispone que el recurso jerárquico procede contra actos que resuelvan peticiones de los interesados; se interpone ante la autoridad que emitió el acto impugnado; y es resuelto por el superior.

En este caso, en virtud de lo que surge de las Resoluciones 16 y 17 del 2017 dictadas por el Director Ejecutivo de ARBA, la Gerencia de Servicios Catastrales, resulta ser el superior jerárquico de quien dictó el acto recurrido, el cual –recuerdo- había emanado del Subgerente de Aprobación de Planos de Mensura quien rechazó la pretensión de la UNM de que se revoque el acto de anulación del Plano 74-215-2021.

De ahí que es manifiesto, que las decisiones administrativas cuya anulación se demanda a V.S., han sido dictadas por las autoridades locales con competencia funcional y según el orden jerárquico establecido en las normas que definen su obrar (arts. 3º; 90 y 92, Ley 7647; art. 7º Res. 41/81; Anexo Disposición 1930/99; Res. Normativa 16/17 y 17/17). De ahí que no existe ilegalidad alguna que justifique la existencia de un vicio en el acto impugnado.

c) Demostrado que las autoridades administrativas actuaron ateniéndose estrictamente a la competencia que tienen asignada, advierto que la misma ha sido ejercida legítimamente ya que se basaron en los datos existentes en la documentación a la cual debían atenerse para realizar su tarea y a las normas que definen su actuación.

Como ya se dijo ut supra, en el Anexo de la Disposición 1930/99 se establecen las “*Normas para la confección y presentación de planos de mensura*” con vigencia desde el 1º de enero de 2000.

Y en su **art. 1º** se establece categóricamente:



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
FISCALIA DE ESTADO

“Todos los datos consignados en los planos, en lo que respecta a la exactitud y fidelidad estará bajo la total y exclusiva responsabilidad del profesional actuante”.

Por tanto, contrariamente a lo que pretende la actora al demandar a ARBA, este organismo no tiene el deber ni la facultad de realizar un estudio de los antecedentes fácticos y jurídicos de la situación que dio lugar a que un profesional habilitado para ello confeccione un plano de mensura y subdivisión y que lo someta a su aprobación, sino que sólo tiene atribuido estudiar los aspectos técnicos catastrales que surgen del instrumento que se le presenta, sin que le competa indagar en los antecedentes jurídicos o documentos que pudieran preceder a la decisión del titular de un inmueble de presentar un plano para subdividir una parcela de terreno.

La competencia de ARBA se refiere a la factibilidad técnica y jurídica desde el punto de vista del catastral. Los demás aspectos –como en el caso sería a qué fin se quiere afectar el uso de una parcela y la razón de esa decisión- no son de su incumbencia. Por ello, es infundado el agravio de la actora basado en que ARBA omitió analizar los distintos acuerdos celebrados por la UNM con el Estado Nacional y la Secretaría, en cuanto al uso de esa Parcela.

La exactitud de los datos y antecedentes consignados en los planos que se someten a aprobación, son responsabilidad del propio interesado y del profesional que lo confecciona (art. 1º Disposición 1930/99).

Por ello, debe rechazarse el agravio de la UNM dirigido a que ARBA anuló el Plano 74-215-2021 sin entrar previamente en el análisis de los convenios que esa entidad habría suscripto con el Estado Nacional en relación al uso de la Parcela 2, toda vez que los acuerdos celebrados entre el titular dominial de la tierra –en el caso el Estado Nacional- con un tercero a quien decide cederle su uso con la promesa de traspasarle luego el dominio –en este caso la UNM- constituye una situación que rige entre esas partes resultando totalmente ajena a la actividad de debe desarrollar ARBA para dar o no su aprobación a un plano de Mensura.

Por ello, no puede considerarse ilegítimo el obrar de ARBA al no examinar hechos y documentos ajenos a los planos de mensura, y menos aún podría hacerlo cuando se constata un conflicto de derechos cuya resolución excede el ámbito de las competencias que tiene asignadas y cuya resolución está reservada al Poder Judicial.

Por último, desconozco expresamente que la autoridad provincial haya actuado con desvío de fin o de poder. Muy por el contrario, son las leyes 8912 y 9533 las cuales la obligaban a actuar del modo en que lo hizo, sin que el resultado final del asunto afecte de modo alguno al interés provincial.

La finalidad perseguida por ARBA no ha sido otra que reflejar en los asientos catastrales la realidad dominial de la Parcela 2. Y por las formas externas de los instrumentos que le incumbe constatar, la MM resultó ser el sujeto con derecho para efectuar ese acto de disposición dominial.

En definitiva, se actuó hacia el único fin que le corresponder atender a la Gerencia de Geodesia y ello lo hizo siguiendo los protocolos a los que normativamente se encuentra sujeta.

3.- ARBA SE AJUSTÓ A LAS NORMAS LOCALES QUE RIGEN EN LA MATERIA

El art. 2° de la Ley 9533, dice:

“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”.

Luego, su art. 3° establece:

“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”.



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
FISCALIA DE ESTADO

En sentido concordante, el artículo 56 de la Ley 8912, establece:

“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...”. (El destacado es propio).

En ese contexto, el derecho de la MM proviene del Plano aprobado en el año 2012, **a cuyos términos no se ajustó el plano del año 2021** pues a través del mismo el Estado Nacional intentó disponer de una Parcela que previamente había quedado alcanzada por la afectación prevista en las Leyes 8912 y 9533.

En ese contexto, las actuaciones que se le cuestionan a ARBA y al RPI en este asunto, no alteran la realidad de los hechos ni del derecho, pues estos organismos sólo aplican la ley tal cual se encuentra escrita y ello, en función de los hechos que surgen de los propios instrumentos que –según la reglamentación- deben considerar para ejercer su función.

Sólo le queda a la UNM dirimir el fondo del asunto ante V.S. sin que en el resultado final del caso, incida en algo lo actuado por ARBA y por el RPI.

**4.- CONSTITUCIONALIDAD DE LAS NORMAS APLICABLES
PARA RESOLVER EL CASO**

Por lo demás, debo advertir especialmente, que la actora no cuestionó la constitucionalidad de ninguna de las normas que rigen la actividad administrativa en esta parcela de actuación, ni las que definen el uso de las tierras en la provincia, ni menos aún las referidas a qué significa afectar una parcela a reserva de equipamiento comunitario.

Por ello, al decidir este asunto, no cabe prescindir de las mismas sino atenerse a sus exactos términos.

En esas condiciones, ningún reproche puede formularse al obrar administrativo, razón por la cual solicito se rechace la demanda interpuesta contra ARBA, con costas por su manifiesta improcedencia.

VI.- LEGITIMIDAD DEL OBRAR DEL RPI

Paso a continuación a asumir la defensa procesal de la Provincia de Buenos Aires quien resulta demandada a través de una de sus dependencias: el Registro de la Propiedad Inmueble.

En el escrito de ampliación de demanda, la actora solicita la nulidad de la inscripción efectuada en dicho registro, porque –según dice- para efectuarla las autoridades tuvieron en consideración el Plano aprobado por Catastro Territorial en el año 2012. Sin embargo, a su entender, ese Plano no constituye un instrumento idóneo para la constitución de un derecho real en los términos del art. 1892, CCyC porque: *“1) No contiene una expresión de voluntad del titular de dominio (259, 260, 262 CCCN); 2) No cuenta con las formalidades legalmente requeridas para transmitir dominio sobre un bien inmueble (1552 CCCN); 3) No sólo no existe en el plano voluntad de transmitir o constituir un derecho real al municipio, sino que en el acto administrativo de alcance general en que se funda, se expresa con claridad una intención diferente”* (conf. pág. 12 del escrito de ampliación de demanda).

Entiendo que la controversia que da lugar a este juicio se suscita porque la UNM no tiene en cuenta, o directamente, descarta sin fundamentos válidos, la aplicación en su caso, de las Leyes 8912 y 9533, cuyo análisis se efectuó antes.

Por tanto, es la postura de la parte actora la que se contrapone a la ley. El RPI no hizo más que someter su actuación a lo que la legislación le



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
FISCALIA DE ESTADO

impone, careciendo de competencia para ponderar el acierto o error de las normas a las que se encuentra sometido en su actuación. Tampoco está facultado para indagar en la supuesta intencionalidad que tuvo quien confeccionó y registró el Plano 74-245-2012 al afectar la Parcela 2 a reserva de equipamiento comunitario.

Lo que la actora denomina como “6 vacuas palabras”, es un recaudo legalmente por las leyes 8912 y 9533 a las cuales tanto el Estado Nacional como la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia se encuentran sometidas al momento de hacer una mensura y subdividir tierras de su propiedad, y de las cuales tampoco puede desentenderse la UNM en tanto sujeto que detenta el uso y goce de las mismas con pretensión de convertirse en titular del dominio de la Parcela 2.

Por tanto, la expresión contenida en el plano 74-245-2012 referida a que la Parcela 2 se reserva a equipamiento comunitario, no constituye una mera yuxtaposición de seis palabras vacías de contenido, sino que es una leyenda que remite a una condición legal que debe cumplirse en determinados casos en los que se efectúa la subdivisión de grandes extensiones de tierras ubicadas en la Provincia de Buenos Aires. Por tanto, tiene un contenido jurídico preciso con consecuencias de esa misma naturaleza.

La actora no puede desconocer que de esa afectación nacen derechos en favor de la MM y que no son las autoridades encargadas de registrar los estados parcelarios, las competentes para resolver si corresponde o no modificar el *status jurídico* conferido a la MM sobre dicha Parcela en virtud de la aprobación del plano a través del cual, el Estado Nacional, hizo la afectación.

En realidad, la propia actora admite que la actividad del RPI sólo tiende a dar publicidad del estado dominial de los inmuebles situados en territorio provincial y que carece de potestad para constituir un derecho real. Por tanto, no se comprende por qué razón considera que el obrar del RPI genera un agravio en el derecho real que invoca.

Máxime que, en realidad, la UNM no es titular de la Parcela 2, sino que, a lo sumo, tendría una promesa de cesión del dominio de la misma, una expectativa sobre ella, razón por la cual su pretensión de que le RPI anote el bien a su favor, resulta a todas luces improcedente pues le está exigiendo de ese modo, que analice acuerdos de voluntad que tampoco son constitutivos de derechos a la luz del CCyC.

Lo cierto es que, si tal como dice la actora, el Estado Nacional al confeccionar el Plano incurrió en un error o medió un vicio en su voluntad, esa es una cuestión que debe resolverla el mismo sujeto que realizó la afectación. Por el contrario, no puede ser subsanado por la administración a pedido de un tercero que invoca en su favor simples acuerdos programáticos que no son constitutivos de derechos reales.

Además si, como dice la UNM, del Plano 74-245-2012 no pueden nacer derechos reales en favor del Municipio a pesar de que el mismo se encuentra vigente y que suscita la aplicación de la Ley 9533, menos aún podrían nacer derechos de igual tenor a su favor del Plano 074-215-2021 dada su falta de adecuación al Plano que admite que es su antecedente.

Del informe elaborado por el RPI que –junto con toda la documentación respaldatoria se agrega como prueba documental- surge lo siguiente:

El Folio Real **Matrícula 34728 (74)** –partido de Moreno- se encuentra a nombre del Estado Nacional Argentino.

El Folio Real **Matrícula 64968 (74)** está a nombre del Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia.

Ambos inmuebles están afectados por el Plano de Mensura, Unificación y División C-74-245-2012. Registrado bajo el N° 777728/8 del 6/8/2013, plano en el cual se origina la Fracción I parcela 2 y a través del cual se destina esa franja de tierra a “*Reserva Equipamiento Comunitario a Ceder*”.



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
FISCALIA DE ESTADO

El 13/4/2022, bajo el N° 71810/2, ingresó la comunicación del Plano de Mensura y Subdivisión C-74-215-2021 con relación a la parcela 2 por el cual se originaban las parcelas 2 “a”, 3, 4, 5 y 6, registrándose este Plano en las Matrículas antes citadas.

Posteriormente, el 23/9/2022, bajo el N° 212201/1, ingresó el expediente administrativo 2360-492968/22 en el cual, por Disposición SERyC N° 176/22, se ordenó la anulación del Plano de Mensura y Subdivisión C-74-215-2021, lo cual fue así registrado en las matrículas correspondientes.

El 1/11/2022 bajo el N° 247138/1, ingresaron las actuaciones administrativas N° 4118-225354-C-2021 con rogación de inscripción del bien designado como Fracción I parcela 2, a favor de la Municipalidad de Moreno en virtud de lo dispuesto en el Decreto Municipal 3004/2021, **dando origen al Folio Real Matrícula 105086 (74).**

Ante esa modificación, se presentó la UNM solicitando que ese organismo se abstenga de registrar cualquier acto con relación al bien designado catastralmente como Circ. I, Sec. A, Frac. I, Parcela 2 por existir un conflicto al respecto, con la MM. Esta presentación dio lugar al Expediente Administrativo 2307-2661/2022 y se le hizo saber a la UNM que se retendrían las inscripciones de dominio involucradas pero que debería contar con una medida cautelar para poder mantener preventivamente esa retención.

Luego de describir lo actuado ante ese organismo en relación a la Parcela 2, el RPI explica que el procedimiento de registración de inmuebles enmarcados –tal como ocurre en el caso- en las leyes locales 9533 y 8912, está reglado por la **Disposición Técnico Registral 1/1982** que también se agrega como prueba.

A su vez, la actividad registral del RPI está alcanzada por la Ley 11643, su Decreto Reglamentario 5479/65 y por la Ley Nacional 17.801 y que el procedimiento de calificación, es llevado a cabo en el Departamentos de

Registraciones y Publicidad que corresponda al partido en el cual se encuentra el inmueble, debiendo cumplir la documentación con los requisitos legales vigentes.

Destaca especialmente, que el **art. 6 de la Ley 11643 y el 8 de la Ley 17801, le asignan competencia para examinar y/u observar la legalidad de las formas extrínsecas de los documentos cuya inscripción se solicite, debiéndose atener, a lo que resulte de ellos y de los asientos respectivos. Y si se trata de transferencias de inmuebles a favor del Fisco (Nacional, Provincial o Municipal) cobra aplicación la Disposición Técnico Registral 1/82.**

Frente a la solicitud efectuada por el Municipio el 1/11/2022 de inscripción a favor suyo del inmueble que nos ocupa, el Departamento Registraciones y Publicidad Área VIII, observó que previo a la anotación requerida, se debería acompañar copia autenticada y legible del Decreto y Matrícula Ley 9590. Cumplido ello mediante la incorporación por parte de la MM del expediente 4078-225354/21 -en el cual se encuentra agregada la documental requerida-, se giraron las actuaciones al Departamento Jurídico, el cual -atento lo dispuesto en el expte. 2307-2661/22-, realizó observaciones a la documental retenida y se notificó que los Folios Reales Matrículas 34728 y 64969 (74) se encontraban retenidos.

En cuanto al anoticiamiento de la aprobación de planos, está regulado en el **Decreto 9038/1987** según el cual, el organismo que apruebe el plano de mensura debe remitir a la Dirección Provincial de Catastro Territorial la documentación pertinente y luego comunicarlo al Registro de la Propiedad mediante minuta elaborada por el agrimensor interviniente para su protocolización,

Encontrándose comunicado el Plano de Mensura Unificación y División C.74-245-2012 el cual determina que la Fracción 1 parcela 2 corresponde a "... *Reserva Equipamiento Comunitario a Ceder...*" y no habiendo medida cautelar alguna sobre el inmueble que impida su libre disposición, a través de la PV-2023-03057391-GDEBA_DTMHYFGP se ordenó cesar en la retención de folios reales objeto de autos a efectos de dar trámite normal a la documentación que al respecto ingrese a la Dirección Provincial, lo cual dio lugar a la calificación y registración



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
FISCALIA DE ESTADO

definitiva de la documental que respalda la pretensión de la MM, **dando origen así al Folio Real Matrícula 105086 (74)**

El 18/4/2023, la MM solicitó al RPI que revierta la inscripción con fundamento en que la Cámara Federal de San Martín, Sala II ordenó que se abra un espacio de diálogo tendiente a resolver el conflicto, pedido que fue denegado, pero **sí se cumplió con la anotación de la litis en virtud del oficio librado judicialmente en tal sentido (autos “Universidad Nacional de Moreno c/Municipalidad de Moreno y otro s/nulidad de acto administrativo”. Expte. 22726/2023).**

Sin perjuicio de ello, se le hizo saber a la UNM que, si bien dio ingreso a la documentación ingresada, debe tener en cuenta que según el art. 4 de la Ley 17.801 las inscripciones no convalidan título nulo, ni subsana los defectos de que adoleciere el mismo. O sea que, definido judicialmente el conflicto, el asiento registral se adecuará al derecho que, en esa instancia, se reconozca definitivamente.

En conclusión, nada puede reprocharse al obrar del RPI debiéndose rechazar la demanda promovida en su contra.

VII.- NEGATIVAS

En primer lugar, y por imperativo procesal, en ejercicio del derecho de defensa que le asiste a mis representadas niego en general todos y cada uno de los hechos, derecho y argumentaciones de la demanda en traslado, que no sean de expreso reconocimiento de mi parte; así como niego la autenticidad de la documental acompañada que no revista carácter de instrumento público (art. 18, CN; arts. 356, inc. 1, CPCCN).

1) Niego que ARBA y la Dirección Provincial de Registro de la Propiedad Inmueble hayan obrado ilegítimamente, o que lo haya hecho fuera del ordenamiento jurídico que reglamenta su obrar.

2) Niego que el expediente administrativo 2360-0492968/2022 contenga algún vicio de procedimiento que lo invalide de cualquier forma, y en particular niego que se hayan vulnerado los arts. 113 y 114 de la Ley de Procedimiento administrativo de la Provincia de Buenos Aires.

3) Niego que los actos administrativos Disposición SERyC N° 176-22 emitido por la Subgerente de aprobación de Planos de Mensura y la Disposición SERyC 089-23 dictada por la Gerente de Servicios Catastrales de ARBA contengan algún vicio que lo descalifique como acto válido.

4) Niego por no constarme que la afectación efectuada en el plano 74-245-2012 "*Reserva de Equipamiento Comunitario*" sea una expresión vacía de contenido o que constituyen palabras vacuas.

5) Niego por no constarme que la afectación efectuada en el plano 74-245-2012 "*Reserva de Equipamiento Comunitario*" se haya realizado con un vicio de voluntad por parte del Estado Nacional y/ o Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y/o de la UNM.

6) Niego por no constarme que la afectación efectuada en el plano 74-245-2012 "*Reserva de Equipamiento Comunitario*", este desprovista de las consecuencias propias que emanan de las Leyes provinciales 8912/77 y 9533/80.

7) Niego que las actuaciones llevadas a cabo por ARBA y la Dirección Provincial del Registro de la Propiedad Inmueble hayan vulnerado las garantías constitucionales de defensa, de debido proceso adjetivo y de propiedad.

8) Niego que las actuaciones realizadas por la Dirección Provincial del registro de la Propiedad Inmueble constituyan una vía de hecho o que se hayan realizado "*contra legem*".

9) Niego por no constarme los hechos ocurridos y denunciados por la UNM en la Parcela N° 2 en pugna.

10) Niego que ARBA carezca de competencia para anular planos de subdivisión.



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
FISCALIA DE ESTADO

VIII.- PRUEBA

Como prueba que hace al derecho de mis representadas, ofrezco la siguiente.

1) DOCUMENTAL

Agrego a la presente contestación de demanda, la siguiente prueba documental.

- a) Poder general para juicios.
- b) Copia de la Resolución del Director Ejecutivo de la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires Nro. 56 del 28/8/2020.
- c) Copia del Acta 41/81 CCP de la Comisión Coordinadora Permanente del 21/9/1981 (“Corrección de planos aprobados por el Departamento de Fiscalización Parcelaria de la Dirección de Geodesia”).
- d) Copia de la Resolución CCP 16/92 de la Comisión Coordinadora Permanente del 1/12/1992.
- e) Copia de la Disposición del Director de Geodesia Nro. 1930/99 del 30/12/1999, que aprueba las “Normas para la Confección y Presentación de Planos de Mensura”.
- f) Copia de la PV-2023-50114377-GDEBA-DTMHYFGP del 5/12/2023, obrante en orden 11 del EX-2023-45462696-GDEBA-FDE, con sus archivos embebidos en el que se encuentra el Expte. 2307-2661/2022.
- g) Copia digitalizada del expediente administrativo nro. 2360-492968/2022 y sus agregados.

2) INFORMATIVA

En el hipotético caso en el cual se desconozca la autenticidad de la documental acompañada, ofrezco como prueba informativa:

a) A ARBA para que acompañe copia fiel al original del expediente administrativo 2360-492968/2022;

b) A la Dirección Provincial del Registro de la Propiedad Inmueble (RPI) para que: i) ratifique el contenido del informe de PV-2023-50114377-GDEBA-DTMHYFGP con todos sus archivos embebidos que obra en el orden 11 del EX-2023-45462696-GDEBA-FDE, ii) Remita copia certificada de los folios reales matriculas 64968, 34728 (74) y 105086 (74).

IX.- CASO FEDERAL

Para el hipotético caso en el cual no se haga lugar a las defensas planteadas por esta representación fiscal, planteo el caso federal para ocurrir por la vía del Recurso Extraordinario Federal previsto en el artículo 14 de la Ley 48.

Con sustento en la doctrina de la arbitrariedad de sentencias, una decisión que haga lugar a la demanda promovida por la actora, vulneraría el derecho de defensa de mis representadas, debido a que se encuentra acreditado en la causa el obrar diligente y conforme a derecho de la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires y de la Dirección del Registro de la Propiedad Inmueble de la Provincia de Buenos Aires (art. 18. CN).

Por otro lado, existiría una cuestión federal suficiente, en el hipotético caso en el que la sentencia definitiva que se dicte en autos, no analice la conducta de la Agencia de Recaudación Provincial y el Registro de la Propiedad Inmueble a la luz de la normativa local aplicable, ya que de tal modo se afectaría las autonomías provinciales y el sistema federal de gobierno (arts. 1, 5, 121, 122 y 123, CN).

X.- PETITORIO

Por lo expuesto, a V.S. solicito:



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
FISCALIA DE ESTADO

1º) Se me tenga por presentada, por parte, con el patrocinio letrado invocado y por constituidos los domicilios procesal y electrónicos.

2º) Se tenga por unificada la representación procesal de ARBA y del RPI en la persona del Fiscal de Estado (art. 155, Const. Prov. y art. 1 Decreto-Ley 7543/69).

3º) En función de la unificación de personería efectuada, conforme arts. 46, 47 y 54 del CPCCN, se tengan por contestadas las demandas interpuestas contra ARBA y el RPI, en legal tiempo y forma, en este acto procesal.

4º) Se tenga en consideración que el conflicto suscitado en autos es ajeno al actuar de las demandadas ARBA y RPI,

5º) En consecuencia se limiten los costos y costas de este proceso a las partes involucradas sustancialmente,

6º) Se tenga planteado el caso federal,

7º) Se rechacen en todos sus términos las demandas promovidas contra la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires y el Registro de la Propiedad Inmueble, con expresa imposición de costas a la parte actora (art. 68, CPCCN).

ADRIANA MARIA ALICIA PADULO
ABOGADA / SECRETARIA LETRADA
T° XXXVIII F° 208 (CAJP)
T° 70 F° 812 (CFALP)
FISCALIA DE ESTADO

PROVEER DE CONFORMIDAD

SERÁ JUSTICIA

HERNAN R. GOMEZ
FISCAL DE ESTADO DE BUENOS AIRES

