



Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE MORENO

FSM 50064/2022 UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO c/
MUNICIPALIDAD DE MORENO s/MEDIDA CAUTELAR AUTÓNOMA

Moreno, de diciembre de 2022.- LMFV

1.- Agréguese el escrito digital incorporado por el doctor Guillermo Eduardo Cony en el “*Sistema de Gestión Judicial Lex 100*” el 24/11/2022 a las 10:17 hs. y téngase por contestado en legal tiempo y forma el traslado conferido.

De la documentación que luce a fs. 209/211 aportada por la doctora Laura Carolina Mercado respecto del *jus* previsional, hágase saber a la Caja de Previsión Social para Abogados de la Provincia de Buenos Aires, a sus efectos. A tal fin, líbrese DEOX por Secretaría.

2.- Atento el estado de las presentes, **AUTOS.-**

OSCAR ALBERTO PAPAVERO
JUEZ FEDERAL SUBROGANTE

Moreno, de diciembre de 2022.-

Y VISTOS:

Estos autos caratulados “**UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO c/ MUNICIPALIDAD DE MORENO s/MEDIDA CAUTELAR AUTÓNOMA**”, expte. FSM 50064/2022 del registro



#37063448#350536428#20221228101523453



Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE MORENO

FSM 50064/2022 UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO c/
MUNICIPALIDAD DE MORENO s/MEDIDA CAUTELAR AUTÓNOMA

de la Secretaría Contencioso Administrativo de este Juzgado
Federal de Primera Instancia de Moreno; y

RESULTA:

I.- La **Universidad Nacional de Moreno -UNM-**, mediante apoderado, solicitó **medida cautelar autónoma de no innovar** en los términos del artículo 320 del CPCC para que la Municipalidad de Moreno se abstenga de realizar cualquier acto de disposición, turbación de posesión, u otro tipo de afectación en relación al inmueble identificado según plano N° 074-215-2021, aprobado por la Gerencia General de Catastro y Geodesia de la Agencia de Recaudación de la provincia de Buenos Aires, y designado catastralmente como Circunscripción I, Sección A; Fracción 1; Parcela 2a -ubicado en la calle Merlo, entre Vicente López y Planes y Corvalán de ésta ciudad-, por considerar que resulta de su dominio (cfr. escrito de demanda a fs. 2/16, punto II).

Así, manifestó que la acción tiene por fin “*impedir que se lleve adelante la decisión de la Municipalidad de Moreno de ejecutar a una licitación pública para la construcción del Polo Educativo Moreno*” en el predio referido y hasta tanto “*la Municipalidad de Moreno, resuelva el recurso Administrativo, interpuesto por la Universidad Nacional de Moreno, y mientras tanto se salvaguardan derechos de terceros*” (cfr. fs. 2/16, punto IV y VII).





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE MORENO

FSM 50064/2022 UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO c/
MUNICIPALIDAD DE MORENO s/MEDIDA CAUTELAR AUTÓNOMA

En efecto, explicó que el Decreto Municipal N° 1779/22 del 06/06/2022 dispuso el llamado a la Licitación Pública N° 33/2022 para la construcción del Polo Educativo Moreno en el predio, en el marco del expediente administrativo N° 4078-227309-S-2021. En relación con ese trámite, indicó que el 21 de septiembre del corriente año tomó conocimiento de que dicha Licitación ya habría sido adjudicada “...dentro de plazos celerísimos y sin advertir a mi representada, quien tiene la titularidad del lote, y también su posesión, pacífica e ininterrumpida desde el año 2010...” (cfr. fs. 2/16).

Frente a ello, dijo que interpuso un recurso administrativo que tramitó bajo el expediente N° 4078-241124-U-2022. En concordancia con lo manifestado, el 18 de octubre del corriente año, acompañó documental sobre la presentación realizada el 31/08/2022 en la Mesa de Entradas del Municipio de Moreno que originó las actuaciones administrativas N° 241124, con el fin de “...interponer recurso de administrativo, contra la decisión de llamar a una licitación para la construcción del Polo Educativo Moreno en el predio sito en la calle Merlo, entre Corvalán y Vicente López, propiedad de la Universidad Nacional de Moreno (UNM), tal como surge del Decreto Municipal N° 1779/22 [para que] todo el procedimiento sea dejado sin efecto, dado que la voluntad de la Administración Pública Local no puede llevarse adelante válidamente, en un terreno que no le es propio, sobre el





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE MORENO

FSM 50064/2022 UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO c/
MUNICIPALIDAD DE MORENO s/MEDIDA CAUTELAR AUTÓNOMA

cual no tiene ningún derecho...” y, además, “...*que hasta tanto se resuelva el presente recurso, se suspenda todo tipo accionar sobre el decisorio de la Municipalidad de Moreno, que se pone en crisis...*” (v. págs. 1 y 14 de dicha presentación).

En el marco de lo expresado, indicó que la Municipalidad anuló el visado del plano N° 74-215-2021 con el fin de llevar a cabo la Licitación lo que, según dijo, ha discutido en sede administrativa en virtud del expediente N° 4078-229819-E-2021 (v. fechas mencionadas, del 29/03/2022, 17/05/2022 y 24/06/2022 y documental adunada el 12/10/2022 referida a las actuaciones administrativas, Partes 5, 6 y 7).

Luego, manifestó que la Municipalidad le notificó que resolvería ambas cuestiones de manera conjunta y que: “...*dicha demora solo beneficia al Municipio que mientras no resuelve los planteos oportunamente efectuados, avanza en los actos dispositivos sobre el predio...*” (cfr. fs. 2/16).

Al tiempo de fundar en derecho, explicó, sobre la medida autónoma planteada, que “*es propia del Derecho Administrativo*” y que “*está orientada a solicitar jurisdiccionalmente la suspensión de los efectos de un acto administrativo, que pareciera ser formalmente válido, pero que contiene vicios que lo hacen inviables para su existencia en el mundo jurídico. Tomando en consideración, que previo a su nulificación, y tomando en consideración la presunción de validez de todos los actos*





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE MORENO

FSM 50064/2022 UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO c/
MUNICIPALIDAD DE MORENO s/MEDIDA CAUTELAR AUTÓNOMA

*administrativos, hasta que la Administración resuelva el recurso administrativo quede agotada la vía administrativa, el trámite va a avanzar, causando con ello un enorme perjuicio a quien lo solicita y posiblemente a terceros. Como podrá observarse es el caso en estudio” y que “lo que se solicita en este pedido es una MEDIDA DE NO INNOVAR AUTÓNOMA, que se trata de una medida que se agotará con su admisión y **no es accesoria de un proceso principal; y tendrá una duración hasta tanto la Municipalidad de Moreno, resuelva el recurso Administrativo, interpuesto por la UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO, y mientras tanto se salvaguardan derechos de terceros”** -el resaltado me pertenece- (cfr. fs. 2/16, punto VII).*

Sin perjuicio del objeto delineado hasta aquí, por otra parte, solicitó que “...se dicte sentencia, determinando que esa parte del predio corresponde a la titularidad de la UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO, por ende, la Municipalidad debe abstenerse de cualquier accionar que turbe ese derecho...” (cfr. fs. 2/16, punto XII, apartado 3°).

Para dar fundamento a su pretensión en este sentido, refirió la situación del predio y los convenios celebrados entre distintas personas jurídicas, detallando los pormenores de los derechos de uso del inmueble. En esencia, se atribuyó un mejor derecho sobre el predio, pues alegó que su dominio se acordó por





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE MORENO

FSM 50064/2022 UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO c/
MUNICIPALIDAD DE MORENO s/MEDIDA CAUTELAR AUTÓNOMA

el Convenio N° 246 del año 2010 celebrado entre la UNM, la Municipalidad de Moreno y la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia –SENAF- del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y se consolidó con la aprobación del plano N° 74-215-2021.

Cuestionó, entonces, la naturaleza jurídica del bien como reserva “*de equipamiento comunitario*” en los términos del Decreto-Ley N° 8912/1977 de la provincia de Buenos Aires, en el entendimiento de que la finalidad del predio no tiene que ver con la referida normativa, sino que está destinado “*al solo efecto de la relocalización de esos usos preexistentes, sobre la franja lateral al sur del Campus*” (cfr. fs. 2/16, punto III, apartado 2°).

De su lado, aclaró que la Ley N° 27.068 -que dispuso la transferencia de tierras a título gratuito a la UNM- “*no incluyó a la franja del terreno incluida sobre la calle Merlo, por la razón de que, a esa fecha, no se habían resuelto la delimitación definitiva y las transferencias de los usos preexistentes, y por tanto quedaba pendiente la definición del remanente correspondiente a la Universidad*” (cfr. fs. 2/16, punto III, apartado 3°).

En relación con lo anterior, dijo que el predio es de utilidad pública nacional y que allí se encuentra construido el edificio de la Escuela Secundaria Politécnica (ESPUNM) y, en proceso de construcción, el Instituto Tecnológico (ITUNM), ambos de la UNM.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE MORENO

FSM 50064/2022 UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO c/
MUNICIPALIDAD DE MORENO s/MEDIDA CAUTELAR AUTÓNOMA

Finalmente, fundó la competencia federal y su legitimación activa; refirió a la verosimilitud del derecho, al peligro en la demora -refiriendo a la ausencia de cupos para el dictado de clases en el período 2023- y a la no afectación del orden público de la medida pretendida; solicitó que se dicte *inaudita parte*; indicó que se encuentra exenta de prestar contracautela por tratarse de una persona reconocidamente abonada; acompañó la documental que luce a fs. 17/59 y 62 e hizo reserva del caso federal (cfr. fs. 2/16).

II.- Cumplido con lo solicitado por el Juzgado, la actora agregó mayor documentación (cfr. presentaciones del 12/10/2022 y 18/10/2022) y se corrió vista al Sr. Fiscal, quien dictaminó a fs. 66/77, a lo que remito en honor a la brevedad.

III.- Luego, se requirió informe a la Municipalidad de Moreno quien evacuó el mismo en debida forma (v. informe a 183/211 y documental a fs. 80/182; 212/1053, 1055/1180, 1182/1227 y 1230).

En lo sustancial, la demandada expresó que “*la cuestión a debatir no es otra en determinar quien ostenta la titularidad del predio ubicado en Circunscripción I, Sección A, Fracción I, Parcela 2*” (cfr. fs. 183/208, pág. 1). Al respecto, se opuso al derecho dominial que se adjudicó la UNM y fundó su propia titularidad en el hecho de que el plano N° 74-245-2012 estableció





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE MORENO

FSM 50064/2022 UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO c/
MUNICIPALIDAD DE MORENO s/MEDIDA CAUTELAR AUTÓNOMA

que la parcela 2 de la zona en cuestión constituye una “*reserva de equipamiento comunitario*” y que por su naturaleza y lo normado en el derecho público provincial (Ley N° 8912/77 y Decreto-Ley N° 9533/80) y la Ley N° 27.068, pertenece al dominio del Estado local. Así, concluyó que sólo ella puede disponer del predio aludido.

Explicó que, según surge del certificado de dominio (v. fs. 785/787), el plano N° 74-215-2021 –impulsado por la UNM- fue declarado nulo por Resolución ARBA N° 176/2022 (v. fs. 1092), subsistiendo como único válido el plano anterior del año 2012 (cfr. fs. 183/208, pág. 23 y 24), en el que sustentó su derecho de propiedad y que, según dijo, se generó en el año 2012 por decisión de la SENAF y fue aprobado por la Dirección de Geodesia de la provincia de Buenos Aires y registrado oportunamente.

Al respecto, se manifestó en relación a los pormenores de la anulación que realizó al visado del plano N° 74-215-2021 considerando que el accionar de la UNM -al pretender inscribir un plano que adolecía de nulidad- le impidió proceder en tiempo y forma a la inscripción de la parcela al dominio municipal (cfr. fs. 183/208, pág. 27 y sigs.).

Además, explicó –según su entender- que el dominio de la parcela 2 no se transfirió por la Ley N° 27.068 a la actora por cuanto pertenecía al Municipio en virtud del plano N° 74-245-2012; y que en lado alguno surge que “*la precitada Ley no incluye*





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE MORENO

FSM 50064/2022 UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO c/
MUNICIPALIDAD DE MORENO s/MEDIDA CAUTELAR AUTÓNOMA

la franja del terreno sobre la calle Merlo <porque a esa fecha no se había resuelto la delimitación definitiva y las transferencias de los usos preexistentes>” como alegó la actora.

Definió como “engorrosos” los procedimientos de inscripción de bienes a nombre del Estado local y se refirió a la publicidad en relación a la Disposición Técnico Registral N° 1/82 del Registro de la Propiedad Inmueble de la provincia.

También desconoció, se opuso y tachó de nulidad cualquier convenio que se hubiere celebrado sin su participación respecto a la referida parcela 2, entendiendo que le resulta inoponible y que el Estado Nacional y la actora incurrieron en violación del principio contenido en el art. 15 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires. Al respecto, consideró que “*nos encontramos ante un vicio grave, toda vez que la voluntad de la Administración Nacional debió haberse integrado con todos los actores de dicha relación jurídica de carácter complejo toda vez que los sujetos activos y pasivos de la misma no son dos, sino tres en este caso Municipalidad de Moreno, Organismos del Estado Nacional y Universidad Nacional de Moreno.*” (cfr. fs. 183/208, pág. 41 y 45).

En particular, advirtió que el Convenio N° 246 del año 2010 fue de uso y goce precario por el plazo de diez años y “***no fue un convenio donde se estableciera transferencias de dominio ni disposición alguna de los predios, reservándose la SENAF***





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE MORENO

FSM 50064/2022 UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO c/
MUNICIPALIDAD DE MORENO s/MEDIDA CAUTELAR AUTÓNOMA

siempre los derechos como titular de dominial de dicho predio”.

Específicamente, indicó que ***“En dicho convenio se estableció que (...) cualquier construcción o mejora que hicieran tanto la UNM, como la MUNICIPALIDAD (...) quedaría en beneficio para la SENAF, quien nunca perdió la titularidad de los inmuebles, reservándose la propiedad de los mismos...”*** -el resaltado me pertenece- (todo cfr. fs. 183/208, pág. 23).

Refirió a la temporaneidad de los recursos que la actora interpuso en sede administrativa a fin de impugnar, por un lado, el Decreto N° 1779/2022 de llamado a Licitación Pública N° 33/2022 (que tramitó por expediente N° 4078-241124-U-2022) y, por el otro, el Decreto N° 3004/2021 que ordenó la inscripción del predio a nombre de la Municipalidad (que tramitó por expediente N° 4078-242472-U-2022); y la sazón del tratamiento de ambas cuestiones como ***“denuncia de ilegitimidad”***, todo a lo que remito en honor a la brevedad (cfr. fs. 183/208, pág. 31 y sigs. y 41 y sigs.).

Sostuvo que el otorgamiento de la medida de marras implicaría un grave perjuicio económico al erario municipal y educativo toda vez que la empresa adjudicataria podría demandar al Estado local (por lo efectivamente abonado y por daños y perjuicios) y que, además, de suspenderse la construcción del Polo Educativo, las dependencias administrativas que en la actualidad





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE MORENO

FSM 50064/2022 UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO c/
MUNICIPALIDAD DE MORENO s/MEDIDA CAUTELAR AUTÓNOMA

funcionan en edificios escolares continuarían restringiendo el uso de aulas (cfr. fs. 183/208, pág. 45/46).

Señaló la falta de peligro en la demora; la inexistencia de los requisitos legales para la procedencia de la medida; citó doctrina y jurisprudencia; ofreció prueba e hizo reserva del caso federal.

IV.- Por su parte, la actora manifestó que, el 19 de octubre del corriente año, la Municipalidad de Moreno puso en su conocimiento el dictado del Decreto N° 3727/2022 que rechazó los reclamos y recursos intentados; en virtud de lo cual, dijo, interpuso un reclamo de revocatoria por nulidad.

Más tarde, el 24 de noviembre de 2022, en ocasión de contestar el traslado conferido, la actora coincidió con la demandada en cuanto que: “...**la cuestión debatida no es otra en determinar quien ostenta la titularidad del predio** ubicado en Circunscripción I, Sección A, Fracción I, Parcela 2, con la salvedad que, en el caso de la UNM, la cuestión versa sobre la titularidad de la Parcela individualizada como 2a...” y que esto: “**impone la necesidad de la discusión de fondo sobre el lote en cuestión. Por tal razón es que se justifica haber acudido a esta instancia precautoria hasta que se resuelva la cuestión de fondo**”- el resaltado me pertenece- (cfr. presentación del 24/11/2022, pág. 1).





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE MORENO

FSM 50064/2022 UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO c/
MUNICIPALIDAD DE MORENO s/MEDIDA CAUTELAR AUTÓNOMA

En esa línea, dijo: *“la presente medida de NO INNOVAR se petitionó para impedir que se lleve adelante la decisión de la MUNICIPALIDAD DE MORENO de ejecutar una licitación pública para la construcción del Polo Educativo Moreno...”* en un predio de la UNM, cuya posesión ostenta pacífica e ininterrumpidamente desde el año 2010 (cfr. presentación del 24/11/2022, pág. 13).

Así, reiteró los argumentos que esgrimió con la solicitud inicial, otorgándole preponderancia a los convenios celebrados entre las distintas jurisdicciones en sustento del pretendido título de propiedad. En particular, manifestó que *“El titular original del predio reafirmó con el Protocolo al Convenio que transfería al uso definitivo de la UNM. Por ende, la Municipalidad nunca fue titular del predio ni por el Plano ni de hecho, mientras que la UNM siempre tuvo la posesión y el goce del bien”* (cfr. presentación del 24/11/2022, pág. 9).

En definitiva, contestó las alegaciones de la Municipalidad: explicó que el plano N° 74-245-2012 fue inscripto en el Registro provincial por un profesional contratado por la UNM con el consentimiento de autoridades municipales y que no constituye el origen de los derechos sobre las superficies sino la consecuencia de acuerdos previos. En el mismo sentido se manifestó respecto del plano N° 74-215-2021, cuya anulación por el Registro de la Propiedad Inmueble de la provincia dijo





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE MORENO

FSM 50064/2022 UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO c/
MUNICIPALIDAD DE MORENO s/MEDIDA CAUTELAR AUTÓNOMA

desconocer. Sobre esto último expresó que *“Aún en ese supuesto, eso de modo alguno afecta la titularidad del predio en cuestión pues la anulación del Plano sólo volvería a poner al terreno en cabeza del Estado Nacional, concretamente la SENAF”* -el resultado me pertenece- (cfr. presentación del 24/11/2022, pág. 8).

Además, explicó nuevamente que en el año 2014 la provincia de Buenos Aires construyó una escuela en la esquina del predio en cuestión, sobre la calle Merlo, edificio que fue transferido a la actora con el acuerdo del uso transitorio para el funcionamiento de la Escuela de Educación Secundaria N° 37 de la provincia, hasta la construcción de una propia.

A modo de conclusión, destacó que lo que se encuentra en juego es la posibilidad de realizar el proyecto educativo de la Escuela Secundaria Politécnica de la Universidad y que el proceder de la demandada se ha presentado como un obstáculo para su desarrollo, con énfasis en la falta de alternativas superadoras y la afectación de los derechos de la UNM y la comunidad educativa.

Así las cosas, contestados los traslados conferidos, la presente causa quedó en estado de resolver.

CONSIDERANDO:





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE MORENO

FSM 50064/2022 UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO c/
MUNICIPALIDAD DE MORENO s/MEDIDA CAUTELAR AUTÓNOMA

I.- En primer lugar, corresponde considerar si las cuestiones planteadas por la accionante resultan formalmente admisibles.

Con ese fin, y para un mejor ordenamiento, es menester revisar los términos de la demanda a fin de discriminar los distintos planteos que formuló en el marco de la medida cautelar autónoma intentada.

De un lado, la actora solicitó el dictado de una medida cautelar autónoma que suspenda la Licitación Pública Municipal N° 33/2022 para la construcción del Polo Educativo Moreno en el predio en cuestión hasta tanto la Municipalidad de Moreno resuelva el recurso administrativo que interpuso en dicha sede (v. en especial, punto VII *Derecho*).

De otro lado, solicitó que se le reconozca el derecho de propiedad sobre el inmueble en cuestión; que se dicte medida cautelar de no innovar autosatisfactiva ordenando a la Municipalidad de Moreno que se abstenga de realizar cualquier acto de disposición y/o turbación de dominio y/o posesión; y que se le permita realizar tareas previas y/o trabajos en el terreno en miras del ciclo lectivo 2023.

Para ambas pretensiones la accionante utilizó la vía de la medida cautelar autónoma, requirió que se dicte resolución sin





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE MORENO

FSM 50064/2022 UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO c/
MUNICIPALIDAD DE MORENO s/MEDIDA CAUTELAR AUTÓNOMA

escuchar a la demandada en virtud de que los alumnos quedarían sin vacantes para el año lectivo 2023.

Luego, con posterioridad a que la Municipalidad de Moreno contestara su informe y, a su vez, rechazara todos los recursos administrativos presentados en sede administrativa -fundamento principal de la medida cautelar autónoma solicitada-, modificó su pretensión y requirió una medida cautelar innovativa *hasta que se decida el fondo de la cuestión*: quién ostenta el derecho de propiedad sobre la fracción de terreno en disputa que cada una de las partes se atribuye.

Así planteada la cuestión, corresponde analizar los recaudos de admisibilidad de la acción intentada.

II.- Sobre la medida cautelar autónoma administrativa.

En una primera aproximación, respecto del instituto de la ***medida cautelar autónoma de derecho administrativo***, tiene dicho la doctrina que ella “*consiste en pedirle al juez que ordene la suspensión de los efectos del acto administrativo recurrido hasta que la Administración resuelva el recurso administrativo que agota la vía en un sentido o en otro. Mientras tanto, el administrado obtiene tutela aparentemente sin forzar el sistema de agotamiento de la vía administrativa previa y sin perjuicio mayor*





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE MORENO

FSM 50064/2022 UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO c/
MUNICIPALIDAD DE MORENO s/MEDIDA CAUTELAR AUTÓNOMA

para la Administración, quien con su propia diligencia determina la duración de la medida cautelar dictada en su contra, resolviendo el recurso que agota la vía, si el juez ha condicionado la vigencia de la cautela a dicha situación” (cfr. “Protección cautelar frente al Estado”, Carlos A. Vallefín, LexisNexis, Abeledo-Perrot, 2002, nota pie de página 51), el resaltado me pertenece.

Ahora bien, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha señalado reiteradamente que las sentencias deben atender a las circunstancias existentes al momento de ser dictadas (Fallos 301:947; 310:670; 313:584). Así, los jueces se hallan habilitados para examinar de oficio la desaparición de la finalidad del litigio, por constituir un requisito jurisdiccional (Fallos 257:227; 281:401; 313:584).

Siguiendo estos lineamientos, de las constancias agregadas en el legajo y en lo que aquí interesa, se advierte que:

[1] el 06 de junio de 2022 la Municipalidad de Moreno dictó el Decreto N° 1779/22 que dispuso el llamado a la Licitación Pública N° 33/2022 para la construcción del Polo Educativo Moreno, en el marco del expediente administrativo N° 4078-227309-S-2021 (v. fs. 526/533);





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE MORENO

FSM 50064/2022 UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO c/
MUNICIPALIDAD DE MORENO s/MEDIDA CAUTELAR AUTÓNOMA

[2] el **31 de agosto de 2022** la Universidad Nacional de Moreno interpuso en la sede del Municipio un recurso administrativo de nulidad y suspensión de efectos contra el Decreto N° 1779/22 (v. fs. 734/784), lo que originó las actuaciones N° 4078-241124-U-2022; recurso que a la fecha de interposición de la presente acción (26/09/2022) no había sido resuelto;

[3] el **14 de octubre de 2022** la Municipalidad de Moreno dictó el Decreto N° 3727/22, en virtud del cual resolvió el recurso intentado por la actora en dicha sede (v. fs. 645/682 y presentación de la UNM del 09/11/2022);

[4] el **26 de octubre de 2022** la Universidad Nacional de Moreno interpuso recurso de revocatoria por nulidad absoluta contra el Decreto N° 3727/22 (v. fs. 645/682 y presentación de la UNM del 09/11/2022);

[5] el **04 de noviembre de 2022** la Secretaría de Gobierno de la Municipalidad de Moreno dictó la Resolución N° 214 que rechazó el recurso intentado por la UNM (v. fs. 645/682).

Así las cosas, de lo informado por la actora y la documentación acompañada a fs. 645/682 luce acreditado en autos que la Municipalidad de Moreno dictó el Decreto N° 3727/22 y la Resolución N° 214 en virtud de los cuales se resolvieron los recursos interpuestos por la actora en sede administrativa; por lo





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE MORENO

FSM 50064/2022 UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO c/
MUNICIPALIDAD DE MORENO s/MEDIDA CAUTELAR AUTÓNOMA

cual, no subsistiendo las circunstancias fácticas que motivaron la interposición de la presente acción en este sentido, corresponde declararla abstracta respecto de este punto.

III.- Sobre los requerimientos formulados en relación con el derecho de propiedad sobre el predio en cuestión.

En forma liminar, cabe recordar que -ante determinadas situaciones- la tutela judicial preventiva puede emanar de una medida cautelar, de un amparo o bien, de las llamadas medidas autosatisfactivas autónomas.

Estas últimas constituyen -en definitiva- un **requerimiento urgente** formulado al órgano jurisdiccional que se agota con su despacho favorable. Si bien esta clase de decisiones protectoras no reconoce soporte normativo, en general se conviene que estén subordinadas a la verificación de una situación excepcional, a guisa de ejemplo, conformada por:

[1] la probabilidad cierta de la existencia de un **interés tutelable**;

[2] un **“fumus bonis iuris” más intenso** que el exigido para las cautelares;

[3] **coincidencia** entre el **objeto** de la cautelar con la **pretensión sustancial** y;

[4] **urgencia extrema e impostergable** para prevenir un perjuicio irreparable e inminente (cfr. lo he resuelto en la causa





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE MORENO

FSM 50064/2022 UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO c/
MUNICIPALIDAD DE MORENO s/MEDIDA CAUTELAR AUTÓNOMA

121121, *“Asociación Ministerio Hijos del Altísimo c/
Municipalidad de Malvinas Argentinas s/ medida
autosatisfactiva”*, rta. el 12/08/11; causa N° 121160,
*“Construcciones Zubdesa S.A. c/ AFIP s/ medida cautelar
autónoma”*, rta. el 07/11/12; causa N° 68406, *“Maltese, José
Mario y otra s/ medida autosatisfactiva”*, rta. el 19/03/12; causa N°
67280, *“Casalis, Mariano s/ medida cautelar autosatisfactiva”*,
rta. el 21/09/12; causa FSM 5606/2013, *“Peiris, Jorge Bernardo c/
Corporación Asistencial S.A. s/ Medida Cautelar”*, rta. el
31/10/13; causa FSM 38043/2015, *“Consortio de Propietarios de
la calle Misiones 6336/42, El Palomar, Partido de Tres de
Febrero c/ Edenor S.A. s/ Medida autosatisfactiva”*, rta. el
18/06/15; causa FSM 45489/2016, *“Universidad Nacional del
Oeste c/ Blanco, Daniel y otro s/ Medida cautelar autónoma”*, rta.
el 23/08/16; causa FSM 228/2017, *“Rodríguez, Martín Rubén y
otros c/ Rojas, Gastón y otro s/ Amparo Ley 16.986”*, rta. el
14/02/17, del Juzgado Federal de Primera Instancia en lo Civil,
Comercial y Contencioso Administrativo N° 1 de mi titularidad;
CFSM, Sala I, causa N° 2129/2009, *“Zárate Port S.A. c/ AFIP s/
medida cautelar autónoma”*, rta. el 28/10/10).

Dicho de otro modo, a diferencia de las providencias
cautelares clásicas la medida autosatisfactiva requiere una fuerte
verosimilitud del derecho -casi con grado de certidumbre-
acreditada al inicio de la acción, es decir que el interés tutelable





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE MORENO

FSM 50064/2022 UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO c/
MUNICIPALIDAD DE MORENO s/MEDIDA CAUTELAR AUTÓNOMA

debe ser manifiesto y el peligro en la demora no ya en apariencia -como en las cautelares genéricas- sino una seria probabilidad de que sean consideradas legítimas las pretensiones de quien peticiona. Al propio tiempo, al ser un proceso expedito autónomo que se consume con su despacho favorable, torna innecesaria la iniciación de una ulterior acción principal para evitar su caducidad o decadencia (doct. CFASM, Sala I, cnº FSM 17142/20, “*Instituto Ayelén SRL c/Min. de Salud s/inc. apelación*”, rta. 24/06/20; entre otras).

La comprobación -aún en términos meramente preliminares- de la concurrencia de esos extremos, es una carga probatoria que recae en el peticionante, no sólo respecto de la configuración de la verosimilitud del derecho que invoca [*fumus bonis iuris*] sino también sobre el peligro o riesgo de frustración [*periculum in mora*], motivo por el cual debe acompañar u ofrecer los medios idóneos a tal fin (doc. arts. 377 y 230, CPCC).

Bajo estas premisas, veamos si se encuentran reunidos los recaudos que hacen admisible la pretensión.

Tanto la actora como la demandada, luego de los distintos traslados realizados, y sin perjuicio de sustentar -al inicio de sus presentaciones- en distintas normativas o convenios el derecho que ostentan sobre el predio en cuestión, coinciden -en definitiva- en que la cuestión a resolver versa sobre la determinación de la





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE MORENO

FSM 50064/2022 UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO c/
MUNICIPALIDAD DE MORENO s/MEDIDA CAUTELAR AUTÓNOMA

titularidad del predio ubicado en la calle Merlo, entre Vicente López y Planes y Corvalán de ésta ciudad (fracción de terreno que ha sido identificada catastralmente por la actora como “*parcela 2a*” según plano N° 074-215-2021 y por la demandada como “*parcela 2*” según plano N° 74-245-2012) y que, a su vez, sería en última instancia el Estado Nacional el originario titular del inmueble en cuestión (v. fs. 183/208, pág. 1 y escrito del 24/11/2022-).

Es que la determinación del derecho de propiedad en cabeza de una de las partes –lo que se erige como la problemática de fondo- dilucida cuál de las dos ostentaría un mejor derecho sobre el predio y cuál quedaría habilitada, en consecuencia, para realizar las construcciones pretendidas (ya sea la ampliación de la Escuela Secundaria Politécnica y construcción del Instituto Tecnológico por parte de la UNM o bien la construcción del Polo Educativo de la Municipalidad de Moreno).

Pero justamente en este punto es donde el pedimento -de una y otra parte- pierde solidez, pues con los elementos de juicio glosados al legajo la certeza del derecho esgrimido no es a primera vista apreciable y, mucho menos, manifiesta. Así lo demuestra – sana crítica mediante- la necesaria intervención de otros sujetos en el proceso en tanto la dilucidación de la cuestión requeriría precisiones que estos deben brindar (v.gr.: AABE, SENAF,





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE MORENO

FSM 50064/2022 UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO c/
MUNICIPALIDAD DE MORENO s/MEDIDA CAUTELAR AUTÓNOMA

Ministerio de Educación de la Nación y provincia de Buenos Aires), toda vez que las piezas documentales consistentes en convenios, inscripciones, planos, expedientes administrativos, etc., aparecen en principio como insuficientes en tanto no ilustran sobre la perfección y alcance final de aquellos actos jurídicos que requerirían la intervención del Estado Nacional; o bien existe la necesidad de conocer su postura.

Las partes no pueden desconocer estas premisas en tanto ambas concluyen en que -en definitiva- la cuestión se ciñe a determinar quién es el titular y verdadero propietario del predio y que, si no son ellos, sería el Estado Nacional. Tampoco existen constancias de que alguna de partes haya puesto en conocimiento *de lo aquí debatido* y sus aristas a la AABE, cuestión que trataré en el apartado siguiente.

Al fin, se desconoce cuál es el alcance de la totalidad de las pretensiones en juego –posibles terceros interesados- en aras de un potencial litisconsorcio activo y pasivo, habida cuenta que, en definitiva, habrían dos licitaciones públicas -una nacional y una provincial- aparentemente sobre un mismo predio, con lo cual estaríamos ante una pluralidad de sujetos procesales que conspirarían contra la composición inmediata propia de los derechos que se desean resguardar a través de este microproceso cautelar, que a la postre terminaría desvirtuándose en cuanto a su específica naturaleza y cometido (doct. arts. 18, 43 y 75, inc. 22





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE MORENO

FSM 50064/2022 UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO c/
MUNICIPALIDAD DE MORENO s/MEDIDA CAUTELAR AUTÓNOMA

CNac.; Fallos: 310:937; CFASM, Sala I, cn° 3779/13, “*Pérez, Daniel Osvaldo c/Estado Mayor General del Ejército s/Medida Autosatisfactiva*”, rta. 05/02/14).

En definitiva, sin desconocer las particulares aristas y la importancia que reviste el caso, entiendo que para una decisión como la pretendida por la interesada existen otras cuestiones a sopesar y pruebas que producir, que exorbitan el ámbito de conocimiento de un proceso abreviado como el que nos ocupa, pues los elementos de juicio aportados se presentan insuficientes para que, al menos con un grado de mera probabilidad, se pueda emitir una resolución cautelar favorable.

Por otra parte, en nada cambia lo aquí decidido la situación de que la actora haya intentado modificar su pretensión con posterioridad a la evacuación del informe de la demandada, diciendo que, desde un principio lo que requirió fue la medida cautelar de no innovar hasta que se decida la cuestión de fondo. Primero, porque no señala acción principal alguna y, segundo, con la presente medida cautelar autosatisfactiva, por su propia naturaleza se cumpliría dicho fin y, como se señaló, esto no es viable a través de la vía elegida.

Respecto a este punto cabe remarcar que nuestro más Alto Tribunal, aún en causas donde se debatían cuestiones de especial tutela constitucional, ha remarcado la importancia del resguardo





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE MORENO

FSM 50064/2022 UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO c/
MUNICIPALIDAD DE MORENO s/MEDIDA CAUTELAR AUTÓNOMA

del debido proceso legal y en ese sentido ha hecho hincapié sobre que debe contarse, desde el inicio, con reglas claras para que las partes puedan ejercer adecuadamente su derecho de defensa. Y que, si bien los jueces poseen facultades ordenatorias, el límite de estas facultades está dado por el respeto al debido proceso, porque los magistrados no pueden modificar el objeto de la pretensión examinando un tipo de acción como si se tratara de otro distinto (CSJN Fallos: 333:748; 329:3445). Ello es lo que ocurriría si en lugar de resolver sobre la falta de certeza se dispusieran medidas excediendo totalmente el marco legal de la acción (CSJN, Fallos: 333:748).

En definitiva, más allá del juicio de valor que la actividad de las partes pueda merecer, y sin perjuicio de los derechos que estimen les corresponden y su correlato en el ejercicio de las acciones pertinentes, lo cierto es que las cuestiones planteadas sobre el dominio están excluidas del marco de la cautelar intentada; y de ahí que se imponga su rechazo.

Por otra parte, tampoco luce acreditada una **urgencia extrema e impostergable** para prevenir un perjuicio irreparable e inminente, pues conforme surge del “*Plan de contingencia para habilitar el Ciclo Superior de los actuales estudiantes del Ciclo Básico a partir del año 2024*”, aportado por la demandada a fs.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE MORENO

FSM 50064/2022 UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO c/
MUNICIPALIDAD DE MORENO s/MEDIDA CAUTELAR AUTÓNOMA

643, la Universidad ha realizado una reestructuración en cuanto a la carga horaria y la posibilidad de una eventual utilización de instalaciones del edificio central de la UNM, para garantizar el funcionamiento de la ESPUNM.

En particular, se prevé que: *“La propuesta implica seguir ampliando las instalaciones existentes al máximo de sus posibilidades y extender el horario de funcionamiento, de modo de dar continuidad al proyecto en forma limitada. Para ello, se incrementará la infraestructura adicional con la incorporación de un aula, módulos sanitarios, Taller de Hardware y Laboratorio de Redes. De esta manera se posibilita la apertura de una 3ra. Cohorte en 2023 en el horario habitual. [...] el Plan de Contingencia que tendrá vigencia a partir del año 2024, cuando inicie el Ciclo Superior la cohorte que ingresó en el año 2021 y perdurará el tiempo que demande el acceso al edificio definitivo de la ESPUNM.”*

Asimismo se detalla que: *“Se privilegiará el sostenimiento del Proyecto Pedagógico y el aseguramiento de la calidad académica que caracteriza a la ESPUNM en una jornada escolar de 7 horas. Para lograr dicha reorganización horaria se ajustarán los Espacios Institucionales y las asignaturas extracurriculares para ambas modalidades”* (cfr. fs. 643).

IV.- Corolario.



#37063448#350536428#20221228101523453



Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE MORENO

FSM 50064/2022 UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO c/
MUNICIPALIDAD DE MORENO s/MEDIDA CAUTELAR AUTÓNOMA

No obstante la forma en que se resuelve la presente causa en base a los extremos insoslayables que he señalado y que sellan la suerte de la acción, atento los derechos que subyacen en el caso de marras y el grado de responsabilidad institucional que atañe a las partes involucradas, habré de reiterar algunos extremos vertidos en otras oportunidades, en el afán de avenir a las partes para propender a la solución de los conflictos que se vislumbraron por la presente y siempre en pos de la comunidad estudiantil de Moreno y el servicio de educación en juego. Ello, sin perjuicio, de las acciones o pretensiones judiciales que puedan promover en defensa de los intereses que entiendan conculcados.

En general el **derecho constitucional de enseñar y aprender** (art. 14, CNac. y tratados internacionales constitucionalizados) se encuentra regulado por la **Ley N° 26.206** que reconoce que *“la educación y conocimiento son un bien público y un derecho personal y social garantizados por el Estado, por cuanto ella es una prioridad nacional y se constituye en política de Estado para construir una sociedad justa, reafirmar la soberanía e identidad nacional, profundizar el ejercicio de la ciudadanía democrática, respetar los derechos humanos y libertades fundamentales y fortalecer el desarrollo económico-social de la Nación”* (cfr. arts. 2° y 3°). Para ello, *“garantiza el ejercicio del derecho constitucional de enseñar y aprender”*





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE MORENO

FSM 50064/2022 UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO c/
MUNICIPALIDAD DE MORENO s/MEDIDA CAUTELAR AUTÓNOMA

siendo “responsables de las acciones educativas el Estado nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en los términos fijados por el artículo 4° de esta ley; los municipios, las confesiones religiosas reconocidas oficialmente y las organizaciones de la sociedad” (cfr. art. 6°).

Con ese enfoque, sin perjuicio de la elaboración e implementación de planes de contingencia para habilitar el dictado de ciclos futuros, **debe aceptarse que todo esfuerzo resulta escaso en salvaguarda del derecho a la educación antes referido, por lo que es de esperar la reafirmación e intensificación de medidas de acción positiva por parte de los involucrados, en el marco de sus respectivas incumbencias, para garantizar la prestación del servicio de educación de todo el colectivo concernido.**

Máxime a la luz de los múltiples sujetos que se relacionan con el predio en litigio y las variadas prestaciones a cargo de distintas jurisdicciones que funcionan en la actualidad en el lugar. Bajo esa mirada, entonces, es de esperar que, con los elementos de juicio necesarios se encuentre el rumbo del diálogo esperanzador en la construcción de un camino de consenso que –por definición– no puede imponerse en este pleito.



#37063448#350536428#20221228101523453



Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE MORENO

FSM 50064/2022 UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO c/
MUNICIPALIDAD DE MORENO s/MEDIDA CAUTELAR AUTÓNOMA

En esa línea, quedará bajo responsabilidad de las partes poner en conocimiento de las demás personas jurídicas involucradas [Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación – SENAF-, AABE, Ministerio de Educación de Nación, Subsecretaría de Primera Infancia, Dirección General de Cultura y Educación de la provincia de Buenos Aires, Gerencia General de Catastro y Geodesia de ARBA y Registro de la Propiedad Inmueble de la provincia de Buenos Aires] lo atinente al conflicto sobre el fondo, siempre con el fin de arribar a la mejor solución posible, a través del diálogo y en pos de la sociedad.

V.- Atento la forma que se resuelve, las costas serán impuestas en el orden causado.

Por lo expuesto;

RESUELVO:

1) **Declarar abstracta** la medida cautelar autónoma de derecho administrativo planteada por la Universidad Nacional de Moreno contra la Municipalidad de Moreno, por los fundamentos expuestos en el considerando II;

2) **Rechazar** la medida cautelar autosatisfactiva interpuesta por la Universidad Nacional de Moreno contra la





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE MORENO

FSM 50064/2022 UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO c/
MUNICIPALIDAD DE MORENO s/MEDIDA CAUTELAR AUTÓNOMA

Municipalidad de Moreno, por los fundamentos expuestos en el
considerando III;

3) **Costas por su orden**, atento la forma en que se
resuelve.

Regístrese, notifíquese; oportunamente, archívese.

OSCAR ALBERTO PAPAVERO
JUEZ FEDERAL SUBROGANTE



#37063448#350536428#20221228101523453