



Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

FEDERAL 1

11167/2024

EQUIPO LATINOAMERICANO DE JUSTICIA Y GENERO
ASOCIACION CIVIL Y OTROS c/ EN-M JUSTICIA-LEY 26485 s/PROCESO
DE CONOCIMIENTO

Buenos Aires, de diciembre de 2024.- AL

Y VISTOS; CONSIDERANDO:

1º) Que la parte actora promueve una acción declarativa de certeza en los términos del art. 322 del Código Procesal contra el Estado Nacional - Ministerio de Justicia de la Nación, a fin de que se le ordene hacer cesar el estado de incertidumbre sobre los alcances de la relación jurídica que tiene con las niñas, adolescentes y mujeres de todo el territorio nacional, víctimas y potenciales víctimas de violencias basadas en género en estado de múltiple vulnerabilidad, y que vuelva a fijar dicha relación en los términos de las Leyes 26.485, 27.499 y 27.210.

Asimismo, solicita que se le ordene a la demandada dotar de alcance y contenido, mediante los correspondientes actos administrativos, a la relación jurídica del Estado con el colectivo representado en virtud de esas leyes; debiendo para ello prever: a) La definición del órgano rector encargado de impulsar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en dichas leyes; b) Los mecanismos legales, infraestructura estatal y agentes afectados a los fines de garantizar igual o mayor prestación de los servicios –en proporción, alcance y calidad– que se brindaban hasta diciembre de 2023, conforme a los registros públicos de satisfacción de derechos y de acceso a la justicia a las víctimas de violencia de género; c) Los mecanismos que darán publicidad a los recursos y políticas disponibles, así como también aquéllos destinados a la producción y publicación de evidencia y estadísticas a cargo de este órgano; d) Un plan de acción detallado que permita dar cuenta del modo en el que el



plan de “mejoramiento y reordenamiento” de los Centros de Acceso a la Justicia continuará garantizando de forma adecuada y progresiva el derecho de acceso a la justicia de las niñas, adolescentes y mujeres.

A su vez, subsidiariamente, para el supuesto en que se materialice el anunciado cierre de la Subsecretaría de Protección contra la Violencia de Género y el reordenamiento y cierre de los 81 Centros de Acceso a la Justicia (CAJ) sin garantizar un piso mínimo en la proporción, alcance y calidad de los servicios previstos en aplicación de las Leyes 26.485, 27.499 y 27.210 que se brindaban hasta diciembre de 2023, la parte actora solicita que se declare la inconstitucionalidad de estas medidas.

Además, al ampliar la demanda en los términos del art. 331 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, la accionante manifiesta que el día viernes 28 de junio del corriente año, luego de interpuesta la presente acción, tomó estado público la cesantía de 685 personas que desarrollaban sus funciones en los programas y mecanismos de lo que fuera el ex Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad de la Nación, afectadas principalmente a las políticas para la atención, protección y erradicación de las violencias basadas en género. En este sentido, afirma que este nuevo accionar de la demandada provoca un acrecentamiento en la situación de incertidumbre en que se encuentran niñas, adolescentes y mujeres de todo el territorio nacional, víctimas o potenciales víctimas de violencias basadas en género en estado de múltiple vulnerabilidad, en virtud de la relación jurídica del Estado con este colectivo, a partir de las obligaciones estatales en los términos de la Leyes Nacionales 26.485 de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales; la Ley 27.499 de Capacitación Obligatoria en Género para todas las personas que integran los tres poderes del Estado; y la Ley 27.210 que crea el cuerpo de abogados y abogadas para personas en situación de violencia por motivos de género. A lo que añade que estos hechos -relativos a la cantidad de despidos referidos- incrementan la falta de certeza respecto a cómo se dará





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

FEDERAL 1

cumplimiento a las obligaciones jurídicas del Estado Nacional en relación a los programas y mecanismos que dependen directamente de su cartera ministerial, ya que la drástica reducción de personal pone en peligro la continuidad y modalidad de su funcionamiento.

En ese marco, hasta tanto cese el estado de incertidumbre y dado que considera que no existe una vía alternativa a través de la cual evitar los perjuicios derivados de tal estado, la parte actora solicita el dictado de una medida cautelar de no innovar -en los términos del art. 15 de la Ley 26.854 y del art. 230 y ccs. del CPCCN- que ordene a la demandada que se abstenga de reducir los recursos humanos y la infraestructura institucional afectada a labores dependientes de la Subsecretaría de Protección Contra la Violencia de Género y de los Centros de Acceso a la Justicia y de realizar otras medidas de reorganización –como la reasignación de recursos físicos y humanos a otros fines–, así como también que se sostenga la producción y publicación de evidencia y estadísticas a cargo de estos organismos. Ello, hasta tanto el Estado Nacional asegure y dé certezas respecto a cómo va a dar cumplimiento a las obligaciones emergentes de las leyes referidas de manera progresiva, evitando regresiones en materia de derechos.

Asimismo, solicita como medida positiva en los términos del art. 14 de la Ley 26.854, que se le ordene a la accionada renovar los contratos vencidos el 30 de junio de 2024 de las personas afectadas a labores dependientes de la Subsecretaría de Protección Contra la Violencia de Género y se abstenga de realizar nuevas desvinculaciones.

2º) Que en la resolución de fecha 20/09/2024 se fija que el colectivo protegido en el marco de las presentes actuaciones está conformado por las niñas, adolescentes y mujeres de todo el territorio nacional, víctimas y potenciales víctimas de violencia basada en género en estado de múltiple vulnerabilidad. Asimismo, allí se insta un procedimiento para garantizar la adecuada notificación de todas aquellas personas que pudieran tener un interés y legitimación en el resultado del litigio y permitir su eventual participación.



Además, se ordena librar oficio a la demandada a fin de que produzca el informe previsto en el art. 4° de la ley 26.854.

3°) Que en virtud de la solicitud formulada por la parte actora, con fecha 30/09/2024 se ordena correr vista al Defensor Público Oficial en los términos del art. 103 del Código Civil y Comercial de la Nación, quien asume la intervención en protección de los derechos esenciales de las niñas y adolescentes cuyos intereses se encuentran afectados por el objeto procesal de esta causa y solicita que se le corra una nueva vista una vez que la accionada conteste el informe ordenado en los términos del art. 4° de la ley 26.854 y luego de que el frente activo se haya expedido a su respecto (cfr. fs. 241).

4°) Que la parte demandada presenta con fecha 01/10/2024 el informe previsto en el art. 4° de la ley 26.854 y solicita que se rechace la medida cautelar peticionada.

Afirma que el presente no configura un caso contencioso en los términos del artículo 116 de la CN, toda vez que los presupuestos de la demanda no son reales y, por tanto, la pretensión deviene abstracta. Ello, atento que los Centros de Acceso a la Justicia continúan abiertos y en funcionamiento, del mismo modo que los programas que antes funcionaban bajo la órbita del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad (funciones asignadas mediante Decisión Administrativa N° 279/20 y modificatorias).

Refiere que a través del Decreto N° 8/23 se transfirieron los créditos presupuestarios, unidades organizativas, bienes, personal con sus cargos y dotaciones vigentes, del entonces Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad al Ministerio de Capital Humano. A lo que añade que, luego, mediante el Decreto N° 450/24 se asignaron las competencias relacionadas con el desarrollo de las acciones en materia de prevención y erradicación de la violencia por razones de género y asistencia integral de las víctimas, del Ministerio de Capital Humano al Ministerio de Justicia. Asimismo, indica que se le dio intervención a ese Ministerio para entender en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas orientadas al cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por el Estado Nacional en





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

FEDERAL 1

materia de políticas de género, igualdad y diversidad en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. A su vez, señala que mediante el Decreto N° 451/24 se transfirió la Subsecretaría de Protección contra la Violencia de Género del Ministerio de Capital Humano al ámbito de la Secretaría de Justicia del Ministerio de Justicia.

Explica que dichas modificaciones y reordenamientos de organismos y órganos estatales, se llevaron a cabo a fin de adoptar los mecanismos necesarios para que los recursos con que cuenta el Estado Nacional se gestionen con criterios de eficacia, eficiencia y economía. Sostiene que, conforme lo detallado, los recursos y programas que la actora demanda como disueltos o de baja, se hallan activos y reorganizados en la estructura estatal, conforme el criterio de eficacia y eficiencia de la actual gestión de gobierno, lo que torna abstracta la demanda. En este punto, destaca que la pretensión de la actora carece de causa, atento que demanda por el supuesto cierre de la Subsecretaría de Protección Contra la Violencia de Género y de 81 Centros de Acceso a la Justicia (CAJ) en todo el país, lo cual no ha ocurrido, sino que la actual gestión de gobierno ha procedido a reorganizar la estructura estatal y sus programas y organismos.

Manifiesta que el “Programa Acompañar”, creado a través del Decreto N° 734/2020, se encuentra dirigido específicamente a mujeres y personas de entre 18 y 65 años que sufren esta violencia en todo el país, y brinda apoyo económico y psicosocial para fortalecer su independencia y autonomía, acompañamiento integral y acceso a dispositivos de fortalecimiento psicosocial mediante coordinación con los gobiernos provinciales y locales. Asimismo, indica que brinda un apoyo económico equivalente al salario mínimo, vital y móvil por un lapso de tiempo determinado. Menciona que esta prestación económica se encuentra a cargo de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), quien se encuentra facultada a dictar las normas necesarias para la instrumentación del Programa. Argumenta que dicho Programa, se encuentra vigente y sólo fue reformulado en sus



requisitos de admisión por medio del Decreto N° 755/2024, que adicionó a los requisitos de inclusión en el mismo la acreditación de una situación de riesgo por violencia por motivos de género mediante un informe social emitido por un dispositivo de atención oficial de violencias local, provincial o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y redujo el plazo de cobertura a 3 meses. A lo que añade que el Programa conserva plena vigencia, aún cuando en virtud del Decreto N° 450/2024 se modificó la ley de Ministerios, asignándose al Ministerio de Justicia las competencias relacionadas con el desarrollo de las acciones en materia de prevención y erradicación de la violencia por razones de género y de asistencia integral a las víctimas, conferidas oportunamente al Ministerio de Capital Humano.

Con respecto a los Centros de Acceso a la Justicia (CAJ) manifiesta que, conforme lo establece el Decreto N° 50/2019 y sus modificatorios, uno de los objetivos de la Subsecretaría de Acceso a la Justicia de la Secretaría de Justicia es dirigir los programas jurídicos, sociales y de atención comunitaria del Ministerio. Menciona que en su órbita funciona la Dirección Nacional que tiene a su cargo los CAJ -creados para brindar servicios de atención integral- y que la Administración actual, en ejercicio de sus funciones, realizó un relevamiento integral de los servicios brindados en dichas oficinas públicas, determinando la existencia de superposición de tareas con otras dependencias públicas de desarrollo en el mismo espacio territorial, lo que aunado a la necesidad de modernización de formas y modalidades de atención generó la convicción de implementar un sistema de atención eficiente, para dar debida respuesta a la comunidad, reforzando los canales de atención no presenciales actualmente disponibles, y estableciendo un Centro de Acceso a la Justicia por cada provincia.

Agrega que, conforme la Resolución N° 178/2024, se ordenó el fortalecimiento del servicio de atención de las líneas telefónicas 137 y 149, así como las casillas de correo electrónico afectadas a la atención, mediante equipos interdisciplinarios de abogados, psicólogos y trabajadores sociales, quienes, además,





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

FEDERAL 1

articulan atención con los diferentes organismos estatales, fiscalías y defensorías, conforme la necesidad del consultante. Detalla que la denominada “LINEA 137” no sólo se encuentra operativa y preparada para la atención con equipos interdisciplinarios de profesionales, sino que cuenta con la “OPCION 2” de acceso a derechos, gestiones y trámites, y la “OPCION 1”, que se ocupa de la atención de casos de violencia familiar. Además, precisa que estos equipos profesionales también pueden ser contactados en la línea telefónica 0800-2223425.

Concluye que, en modo alguno se ordenó el cierre de 81 Centros de Acceso a la Justicia, como sostiene la actora, sino que se reorganizó la actividad y funciones del personal en otros modos de atención, eficaces y agiornados con las nuevas tecnologías; lo que implicó el cierre de ocho (8) Centros de Acceso a la Justicia de los 105 existentes a diciembre de 2023, persistiendo en la actualidad 97 CAJ con distribución federal.

Finalmente, resalta que en las presentes actuaciones no se encuentran acreditados los extremos adjetivos indispensables para el dictado de la medida cautelar solicitada y que es facultativo del Poder Ejecutivo el reordenamiento de la estructura estatal de manera de brindar mejor servicio y administrar el interés y fondos públicos.

5º) Que con fecha 03/10/2024 se ordena correr traslado del informe presentado a la parte actora y al Defensor Público Oficial.

La parte actora con fecha 11/10/2024 se notifica y contesta el traslado conferido, solicitando que se rechacen los argumentos vertidos por la parte demandada y se conceda la medida cautelar solicitada. Plantea que si bien el Ministerio de Justicia alega que los presupuestos de la demanda no son reales y que por lo tanto la pretensión deviene abstracta, argumentando que los Centros de Acceso a la Justicia (CAJ) continúan abiertos y en funcionamiento, al igual que los programas que antes funcionaban bajo la órbita del Ministerio de las Mujeres, Género y Diversidad (MMGyD) y menciona –sin mayor detalle sobre sus implicancias–, los decretos N° 8/23; 450/24 y 451/24; lo cierto es que no acompaña ninguna



documentación respaldatoria que acredite tal situación. Afirma que, contrariamente a tales afirmaciones, tanto los CAJ como varios de los programas que funcionaban en la órbita del ex MMGyD se encuentran desfinanciados, con baja ejecución presupuestaria y con el menor alcance a usuarias desde su creación. Menciona que incluso algunos de ellos dejan de tener presupuesto identificable en los documentos presupuestarios oficiales proyectados para el año 2025, como es el caso del Programa Acompañar y de la Línea 144. Expresa que en su informe el Estado no ha dado aún los argumentos necesarios y conducentes, sobre cómo dará cumplimiento a las obligaciones por las cuáles se le solicita que haga cesar el estado de incertidumbre. Por ese motivo, considera que las medidas cautelares solicitadas, tanto la de no innovar como la medida positiva peticionada posteriormente, se evidencian como necesarias para asegurar los resultados del proceso; ello, hasta tanto el Estado Nacional asegure y dé certezas sobre cómo dará cumplimiento a las obligaciones emergentes de las leyes de manera progresiva, evitando regresiones en los derechos del colectivo aquí representado.

Puntualiza que si bien ha procedido a reorganizar la estructura estatal, sus programas y organismos, lo cierto es que en la actualidad el Ministerio no cuenta con ningún organismo específico de protección contra la violencia de género. Asimismo, precisa que las cifras del primer trimestre de 2024 muestran una caída significativa en la cantidad de personas alcanzadas por los distintos programas. Refiere que el Ministerio de Mujeres, Género y Diversidad contaba a diciembre de 2023 con una planta de 1282 trabajadoras y trabajadores distribuidos en todo el territorio nacional para llevar adelante los diversos programas y líneas de trabajo; de los cuales a junio de 2024 sólo quedan alrededor de 630 trabajadores y trabajadoras, es decir que la planta se redujo un 50% en menos de 6 meses, haciendo que sea muy difícil la continuidad de las políticas públicas. Sostiene que esta situación ha redundado en una caída abrupta de la cantidad de beneficiarias de políticas como el Programa Acompañar: de las 20.000 altas programadas para el primer trimestre de 2024 sólo se realizaron 434. Ello, pese a que entre enero y marzo





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

FEDERAL 1

de 2024 se presentaron 2.462 solicitudes de personas en situación de violencia y que el 54,4% de las personas se encontraba con el máximo nivel de riesgo. A lo que agrega que la reducción es preocupante si se la compara con la cantidad de personas que habían accedido en el mismo período de 2023, cuando habían sido 34.023 las personas asistidas.

Destaca que mediante comunicados oficiales el propio organismo informó de manera pública que cerraría 81 Centros de Acceso a la Justicia sin que se determine cuáles serían, cuál es la supuesta auditoría que habrían llevado adelante para tomar esa decisión, en qué ubicaciones se encuentran los CAJ que serían cerrados y cómo pretendían reorganizarlos para garantizar los derechos que mediante la atención de los CAJ se brinda a la población. En este punto, señala que el Estado Nacional reconoce en su presentación que ya se han cerrado 8 CAJ (página 9 del informe del Ministerio). A lo que agrega que hace unos días se supo del cierre de uno de los CAJ con mayor atención del país, ubicado en el Centro de la zona este de Córdoba (CAJ Maldonado), con el despido de la mayoría de sus operarios. Detalla que los 8 CAJ que el Estado informó que cerraron, se encontraban ubicados en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que contaba con 16 Centros de Acceso a la Justicia, es decir que se procedió a cerrar la mitad. Resalta que los espacios que fueron cerrados estaban ubicados en los barrios populares de CABA y recibían el 42% del total de las consultas de la ciudad, y seis de ellos estaban entre los diez más requeridos de la ciudad; atendían especialmente casos relacionados a documentación personal y derecho de familia, como consultas vinculadas a obtención de DNI y partida de nacimiento, temas vinculados a alimentos, régimen comunicacional de hijos e hijas, entre otros.

Manifiesta que la contestación de la demandada sólo articula un discurso ambiguo y contradictorio y no ha dado ni una sola razón que explique de qué modo la reducción de personal, de financiamiento y el cierre de oficinas de CAJ, haría más eficiente el servicio. Por el contrario, su argumentación basada en la “eficacia”



sin mayor explicación o evidencia sobre los resultados de dichas decisiones, no hace sino confirmar la verosimilitud en el derecho aquí invocado.

En cuanto al Programa Acompañar, afirma que alcanzó a 352.300 víctimas de violencia desde su creación en 2021 hasta diciembre de 2023. Detalla que en el primer trimestre de 2023 fueron asistidas 34.023 personas, mientras que en el primer trimestre de 2024 fueron asistidas 434 personas; por lo que el estado de implementación disminuyó drásticamente, en un 98,72%.

Menciona que el 15 de septiembre el Presidente de la Nación presentó ante el Congreso Nacional el proyecto de presupuesto nacional para el año 2025, del que se desprende que el Programa Acompañar no posee una partida presupuestaria para 2025 y tampoco la Línea 144. Si bien esta última aparece mencionada una vez en el Proyecto, deja de contar con una partida que especifique su presupuesto, pese a que el Ministerio en su informe afirma la plena vigencia de ambos mecanismos.

Resalta que la demandada no ha dado una sola evidencia estadística en la que se asiente su pretensión de mayor “eficacia”, por el contrario, pareciera que su idea de eficacia se reduce a achicar gastos, recortando servicios y prestaciones a una de las clases más vulnerables de la sociedad, y especialmente protegida por nuestro sistema constitucional y legal.

Por último, reitera que contrariamente a lo que afirma el Ministerio de Justicia en su informe, la incertidumbre sobre la situación actual, la ejecución presupuestaria deficitaria y el futuro de las políticas para el abordaje y prevención de las violencias que afirman se encuentran vigentes, es incierto. Considera que ello queda reflejado no sólo con la reducción del presupuesto 2024 disponible para el sostenimiento de los programas y mecanismos, sino también con la falta de partidas presupuestarias específicas en el presupuesto 2025.

6º) Que, por su parte, la Defensora Pública Oficial con fecha 15/10/2024 contesta el traslado conferido. Advierte que el





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

FEDERAL 1

Estado Nacional no ha aportado en su informe elementos probatorios ni argumentos suficientes para desvirtuar los hechos denunciados en el escrito de inicio con relación al anunciado cierre de la Subsecretaría de Protección contra la Violencia de Género por Nota NO-2024-59576997-APN-SSPCVG#M y del cierre informado a través de un Comunicado Oficial de 81 Centros de Atención a la Justicia. Aduce que frente a dichos anuncios de reducción de recursos humanos y de dispositivos institucionales, no se advierte de la lectura del informe presentado por el Estado Nacional de qué manera la Administración Pública garantizará los derechos de las niñas y adolescentes involucradas y que, por tanto, persiste un marco de incertidumbre sobre los alcances de la relación jurídica que el Estado Nacional mantiene actualmente con las niñas y adolescentes, afectando sus derechos constitucionales y convencionales a vivir una vida sin violencia.

Señala que, en esa línea, el Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas recientemente sostuvo en las “OBSERVACIONES FINALES SOBRE ARGENTINA CORRESPONDIENTES AL SÉPTIMO PERÍODO”, el 16/09/2024, que “El Comité está seriamente preocupado por los cambios institucionales y políticos que se están proponiendo desde finales de 2023 y por el impacto que pueden tener en la protección de los derechos de los niños, entre otros: (a) Reducción, fusión y supresión de Ministerios...” y que “[E]l Comité recomienda que el Estado parte: (a) Aumente urgentemente las asignaciones presupuestarias para la infancia, incluyendo presupuesto para personal formado, infraestructuras adecuadas, programas de prevención y atención integral...” (cfr. párr. 11).

Por tales razones, solicita que se haga lugar a la medida de no innovar requerida por las coactoras a fin de que el Estado Nacional se abstenga de efectuar una reducción de recursos humanos y de infraestructura institucional afectada a labores dependientes de la Subsecretaría de Protección Contra la Violencia de Género y de los Centros de Acceso a la Justicia.



7º) Que con fecha 03/12/2024 se presenta la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) y solicita su intervención como tercero en los términos del art. 90, inciso 2 del Código Procesal.

Afirma que los CAJ son dispositivos territoriales descentralizados de atención legal primaria de alcance nacional que buscan mejorar la situación del acceso a justicia de la población más desaventajada. A lo que añade que estos centros se despliegan especialmente en zonas históricamente segregadas geográfica y simbólicamente y con foco en poblaciones que enfrentan mayores barreras de acceso a la justicia, como son las que habitan en barrios populares, zonas rurales y pueblos y ciudades que tienen grandes distancias con cabeceras jurisdiccionales en términos de distritos judiciales.

Puntualiza que se trata de Centros que articulan, complementan e incluso habilitan la intervención de otras dependencias públicas. Por un lado, porque están diseñados para abordar integralmente a las personas, más allá de los aspectos estrictamente judiciales. Por otro lado, porque al ofrecer servicios diversos y un enfoque centrado en las personas, las intervenciones se desarrollan de manera gradual, incluso cuando la necesidad jurídica no ha sido identificada inicialmente por el individuo.

Sostiene que al brindar atención legal primaria, los CAJ se convierten en la puerta de entrada de muchas personas al sistema institucional, desempeñando así un rol preventivo clave. En este sentido, argumenta que estos Centros apuntan a derribar las distintas barreras que enfrentan las personas al buscar acceder a la justicia. Al estar descentralizados y tener una distribución diferencial, se reduce la barrera geográfica o que adquiere una relevancia particular en el caso de mujeres en situaciones de violencia, toda vez que muchas veces salir de sus casas por periodos largos de tiempo no es posible. Agrega que respecto de las barreras simbólicas, los Centros se insertan comunitariamente lo que también resulta especialmente importante en la atención en situaciones de violencia debido a las relaciones de confianza que se generan en abordajes cercanos,





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

FEDERAL 1

continuos y comunitarios que no suelen ofrecer tribunales y comisarías; todo lo cual posibilita que las personas en situaciones de vulnerabilidad puedan encontrar formas efectivas de ejercer sus derechos.

Alega que el aporte de estos dispositivos es fundamental porque permite detectar tempranamente alarmas o situaciones violentas, a la vez que también puede ser el dispositivo que intervenga en la contención y acompañamiento que la persona para iniciar el proceso de denuncia y/o los procedimientos judiciales asociados. En este punto, menciona que al tratarse de espacios interdisciplinarios, que a su vez funcionan de articuladores con otras respuestas estatales, pueden aportar soluciones a mujeres en situación de violencia proveyendo no solo conexiones con defensorías sino también con servicios de relacionados con otros derechos básicos, velando por cuestiones vinculadas a la salud o educación de las/os hijas/os a cargo en el caso de que los hubiese, asistiendo en la realización de trámites administrativos entre otras cuestiones.

Respecto de la situación actual de los CAJ, refiere que -según una respuesta a un Pedido de Acceso a la Información Pública realizado por ACIJ- en diciembre del año 2023 se encontraban operativos 109 Centros de Acceso a la Justicia y al mes de mayo de 2024 -conforme los datos aportados por el Ministerio de Justicia de la Nación- el número se redujo a 103, sin que se hubiera emitido acto administrativo por la autoridad pública competente. En este orden de ideas, manifiesta que hasta el momento no se han dado a conocer los criterios para el cierre de determinados centros, los fundamentos y formas de implementación del plan de reordenamiento, las medidas que se están llevando a cabo para proteger el derecho de acceder a la justicia de las comunidades afectadas y los derechos sustantivos de quienes contaban con estos dispositivos para revertir vulneraciones y vieron interrumpida la prestación de los servicios.

Destaca que de los 103 Centros que existían en mayo del corriente año, a la fecha -de acuerdo con la página oficial del Ministerio de Justicia- son 77 los que continúan operativos. Por



consiguiente, argumenta que la falta de certeza sobre cómo el derecho a acceder a la justicia de la población vulnerabilizada en general y mujeres y niñas en particular será, o no, garantizado se encuentra vigente y agravada con el transcurso del tiempo.

Concluye que la situación de incertidumbre es clara: el servicio se encuentra severamente disminuido en el marco de un plan de reordenamiento que no ha sido fundamentado ni explicitado, sin que el colectivo objeto de las presentes actuaciones tenga información sobre cómo ejercer sus derechos a la asistencia y al acompañamiento. Además, se evidencia la falta de certeza sobre la vigencia y el funcionamiento de otros mecanismos a los que pudieran acudir y se desconocen medidas alternativas que haya tomado el Estado para cumplir con sus obligaciones con las mujeres y niñas víctimas o potenciales víctimas de violencia de género en cuanto a su derecho a la asistencia jurídica y el acceso a la justicia.

8°) Que habiéndose sustanciado con la parte actora la solicitud de ACIJ de intervenir en autos como tercero, la accionante con fecha 04/12/2024 presta expresa conformidad con ello.

En tales condiciones, habiendo tomado conocimiento la Sra. Defensora Pública Oficial, en virtud de la conformidad prestada por la parte actora y dado que se desprende de la documentación acompañada que el objeto social de ACIJ guarda vinculación con lo que se discute en autos, corresponde admitir su intervención.

9°) Que, previo a abordar las cauteladas solicitadas, cabe efectuar una breve reseña de las normas invocadas. En tal sentido, la Ley 26.485 de Protección Integral a las Mujeres, establece una serie de objetivos y finalidades (art. 2°), la protección de derechos concretos (art. 3°), mediante la implementación de preceptos rectores (art. 7°); todo ello, con carácter de orden público y de aplicación en todo el territorio de la República (art. 1°).

Asimismo, entre los lineamientos básicos que establece para las políticas estatales, deja sentada la obligación de “promover y fortalecer interinstitucionalmente a las distintas jurisdicciones para la creación e implementación de servicios integrales de asistencia a las





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

FEDERAL 1

mujeres que padecen violencia y a las personas que la ejercen, debiendo garantizar”, entre otras cosas, “Unidades especializadas en violencia en el primer nivel de atención que trabajen en la prevención y asistencia de hechos de violencia, las que coordinarán sus actividades según los estándares, protocolos y registros establecidos y tendrán un abordaje integral” de las actividades a su cargo (art. 10, inc., 2).

Puntualmente respecto del Ministerio demandado, dispone que “implementará el desarrollo de las siguientes acciones prioritarias, promoviendo su articulación y coordinación con los distintos Ministerios y Secretarías del Poder Ejecutivo nacional, jurisdicciones provinciales y municipales, universidades y organizaciones de la sociedad civil con competencia en la materia”: “Promover políticas para facilitar el acceso de las mujeres a la Justicia mediante la puesta en marcha y el fortalecimiento de centros de información y asesoramiento jurídico” (entre otras, art. 11, inc. 5.1, apartado a).

Por su parte, la Ley 27.210, dispone la creación del Cuerpo de Abogadas y Abogados para Víctimas de Violencia de Género en el ámbito del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad, el que tendrá como misión garantizar el acceso a la justicia de las personas víctimas de violencia de género en consonancia con las prescripciones de la Ley 26.485 y hacer efectivo el ejercicio y goce de los derechos consagrados en esta y otras normas relacionadas con la problemática (art. 1°).

Finalmente, la Ley Micaela 27.499, establece la capacitación obligatoria en la temática de género y violencia contra las mujeres para todas las personas que se desempeñen en la función pública en todos sus niveles y jerarquías en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Nación (art. 1°).

10) Que, esto sentado, cabe recordar que, de acuerdo con reiterada jurisprudencia de los tribunales federales, la procedencia de medidas de la índole de la requerida, queda subordinada a la verificación de dos extremos insoslayables, a saber, la verosimilitud



del derecho invocado y el peligro de un daño irreparable en la demora, ambos previstos en el art. 230 del Código Procesal, a los que debe unirse un tercero, establecido de modo genérico, para toda clase de medidas cautelares en el art. 199 del citado texto adjetivo (conf. CCAFed., Sala II, in re: “Cámara de Empresas de Control y Administración de Infracciones de Tránsito de la República Argentina”, sentencia del 25/04/2019, “Fundación Instituto de la Salud Medio Ambiente Economía y Sociedad”, sentencia del 14/05/2019, “Tonon Claudia Andrea”, sentencia del 13/08/2019, “Club Americano de Buenos Aires”, sentencia del 15/10/2019, “Ven a Ver Cooperativa de Trabajo Limitada”, sentencia del 17/10/2019; Sala III, in re: “JBS Argentina S.A.”, del 15/11/2012 entre muchas otras).

A su vez, la jurisprudencia y la doctrina han agregado que los requisitos antes citados se encuentran de tal modo relacionados que a mayor verosimilitud del derecho, cabe no ser tan exigente en la apreciación del peligro en la demora y -viceversa- cuando existe el riesgo de un daño extremo irreparable el rigor del *fumus* se puede atenuar (conf. CCAFed., Sala II, in re: “Pesquera del Atlántico S.A. c/ B.C.R.A.”, sentencia del 14-10-1985, “Tonon Claudia Andrea”, sentencia del 13/08/2019; Sala III, in re: “Gibaut Hermanos”, sentencia del 8-9-1983; Sala IV, in re: “Santos Costa SA”, sentencia del 3/03/2020, “Ilari Oscar Alberto”, sentencia del 17/09/2020; Sala V, in re: “Ribereña de Río Negro S.A. c/ D.G.I.”, sentencia del 8/11/1996, Sala I, in re: “Malis Sergio - Incidente nº 1”, sentencia del 27/02/2018, “Control Automotores Buenos Aires SA”, sentencia del 2/10/2018, entre muchos otros).

Además, con el dictado de la Ley 26.854 de Medidas Cautelares en las Causas en que la Nación es Parte, su artículo 14 ha precisado los alcances de estos requisitos para los casos en los que la pretensión cautelar consiste en imponer la realización de una determinada conducta a la entidad pública demandada. Allí, se explicita que debe existir una inobservancia clara e incontestable de un deber jurídico, concreto y específico, a cargo de la demandada, y





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

FEDERAL 1

que tal incumplimiento del deber normativo, debe ocasionar perjuicios graves de imposible reparación ulterior. Asimismo, debe haber una fuerte posibilidad de que exista el derecho del solicitante a una prestación o actuación positiva de la autoridad pública. Por lo demás, también se detalla que para la concesión de la medida preliminar debe valorarse que no se produzca una afectación del interés público ni se generen efectos jurídicos o materiales irreversibles.

A su vez, el artículo 15 de la misma norma ha precisado los alcances de estos requisitos para los casos en los que la pretensión cautelar consiste en obtener una medida de no innovar. Allí, se explicita que los perjuicios invocados han de ser graves de imposible reparación ulterior, y que la verosimilitud debe vincularse con el derecho invocado y con la ilegitimidad argumentada. Por lo demás, también se detalla que para la concesión de la medida preliminar debe valorarse que no se produzca una afectación del interés público ni se generen efectos jurídicos o materiales irreversibles.

11) Que, así las cosas, la verosimilitud del derecho debe entenderse como la posibilidad de que éste exista, más allá del análisis jurídico tendiente a dilucidar la conformidad o disconformidad de los actos administrativos con el ordenamiento vigente. Ello así, porque no se requiere una prueba acabada de la verosimilitud del derecho debatido, extremo que sólo puede ser alcanzado al tiempo de la sentencia, ni es menester un examen exhaustivo de las relaciones que vinculan a las partes, bastando que de un estudio prudente –apropiado al estado del trámite– sea dado percibir un “*fumus bonis iuris*” en el peticionario.

El peligro en la demora constituye la razón de ser de las medidas cautelares y -a los efectos de su procedencia- surge evidente que no basta el simple temor del solicitante sino que debe tratarse de hechos apreciables objetivamente, o sea, que surja evidente un perjuicio actual e inminente que pudiera transformar en tardío el eventual reconocimiento del derecho invocado como fundamento de la pretensión. Ello así porque su objeto es evitar un daño irreparable



que se originaría en la imposibilidad de que la sentencia sea dictada como corresponde o, más aún, que se tornara su ejecución en ineficaz o de cumplimiento imposible.

12) Que, en tales condiciones, con la provisionalidad característica de las consideraciones que se vierten en el marco de pronunciamientos meramente cautelares como el presente -de donde corresponde excluir, por definición, cualquier juicio de certeza bien propio de la sentencia definitiva-, debo señalar que corresponde rechazar la medida cautelar solicitada en lo que se refiere a que se le ordene a la accionada renovar los contratos vencidos el 30 de junio de 2024 de los empleados y las empleadas afectados/as a labores dependientes de la Subsecretaría de Protección Contra la Violencia de Género.

En este punto, importa destacar que con fecha 20/09/2024 al identificarse el objeto de la presente causa, se indicó que la parte actora promueve una acción declarativa de certeza contra el Estado Nacional - Ministerio de Justicia de la Nación, a fin de que se le ordene hacer cesar el estado de incertidumbre sobre los alcances de la relación jurídica que tiene con las niñas, adolescentes y mujeres de todo el territorio nacional, víctimas y potenciales víctimas de violencia basada en género en estado de múltiple vulnerabilidad, y que vuelva a fijar dicha relación en los términos de las Leyes 26.485, 27.499 y 27.210; dotando de alcance y contenido, mediante los correspondientes actos administrativos, a la relación jurídica del Estado con el colectivo representado en virtud de esas leyes. Asimismo, se estableció que el colectivo protegido está conformado por las niñas, adolescentes y mujeres de todo el territorio nacional, víctimas y potenciales víctimas de violencia basada en género en estado de múltiple vulnerabilidad.

Ello así, debo decir que la medida cautelar tendiente a la reincorporación de las personas afectadas a labores dependientes de la Subsecretaría de Protección Contra la Violencia de Género que se solicita, no resulta procedente, pues excede el marco del objeto de la presente causa e implicaría analizar la situación particular de cada





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

FEDERAL 1

una de ellas, respecto de quienes tampoco las accionantes han acreditado tener legitimación suficiente para representarlas en juicio.

A mayor abundamiento, es dable mencionar que habida cuenta de la existencia de diversos tipos de contrataciones laborales en la Administración Pública Nacional, con distintos regímenes normativos aplicables a cada modalidad de contratación diferente, no resulta posible identificar una causa fáctica común a todas las personas afectadas, pues no necesariamente se encuentran en igual situación entre ellas.

13) Que, sin embargo, debo decir que dentro del limitado marco de conocimiento que admite el presente pronunciamiento cautelar, considero que se encuentran reunidos los presupuestos de admisibilidad previstos en las normas procesales para la procedencia de la medida de no innovar peticionada, relativa a que la demandada se abstenga de reducir los recursos humanos y la infraestructura institucional afectada a labores dependientes de la Subsecretaría de Protección Contra la Violencia de Género y de los Centros de Acceso a la Justicia y de realizar otras medidas de reorganización –como la reasignación de recursos físicos y humanos a otros fines–, así como también que se sostenga la producción y publicación de evidencia y estadísticas a cargo de estos organismos.

En este sentido, importa destacar que la demandada ha informado que los recursos y programas que la actora señala como disueltos o dados de baja se hallan reorganizados en la estructura estatal, conforme el criterio de eficacia y eficiencia de la actual gestión de gobierno, mas no ha arrojado constancia alguna que permita inferir que se esté garantizando la prestación mínima obligatoria en los términos establecidos en la Ley 26.485, así como tampoco ha detallado, ni siquiera mencionado, la forma en la que se está cumpliendo con las prestaciones referidas. A lo que cabe anudar la circunstancia de que tampoco la accionada ha explicado –más allá de algunas consideraciones genéricas– en qué consiste la reorganización a la que alude ni de qué manera esa nueva estructuración permitiría cumplir el deber de garantizar –en forma



diferencial- los derechos de las mujeres en situación de vulnerabilidad.

Esto se ve reafirmado por la circunstancia de que la parte demandada ha omitido adjuntar documentación respaldatoria que pudiera dar cuenta de la forma en la que se estarían garantizando los derechos consagrados en la normativa en que se funda la presente causa y el consecuente cumplimiento de los deberes establecidos en dicha normativa; lo que me lleva a concluir que la verosimilitud en el derecho se encuentra suficientemente acreditada. En este sentido, cobra especial relevancia el principio de progresividad en la satisfacción plena de los derechos fundamentales del colectivo involucrado y el umbral mínimo que debe garantizarse para el efectivo goce de tales derechos.

Por lo demás, el peligro en la demora debe tenerse por acreditado atendiendo a los derechos en juego y a la especial situación de vulnerabilidad del colectivo involucrado.

Se observa entonces que los perjuicios invocados son graves de imposible reparación ulterior y que la verosimilitud se vincula con el derecho invocado y con la ilegitimidad argumentada.

A su vez, no advierto que la concesión de la medida cautelar produzca una afectación del interés público ni se generen efectos jurídicos o materiales irreversibles, en tanto no se evidencia que pudiera producir una lesión sobre los intereses tutelados por el ordenamiento en el cual se encauza la acción; antes bien, dicha medida se encuentra orientada a garantizar el cumplimiento de la Ley 26.854.

14) Que finalmente, en punto a la exigencia establecida en el art. 10 de la ley 26.854, dadas las facultades privativas del juzgador en cuanto a su fijación y la naturaleza del pleito (artículo 2º, inciso 2 de la ley 26.854), se justifica exigir la prestación de una caución juratoria.

Por las razones expuestas,

RESUELVO:





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

FEDERAL 1

I) Admitir la intervención como tercero de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) -en los términos establecidos en los considerandos 7° y 8° del presente pronunciamiento- y tener por conformado el frente activo del presente proceso colectivo. En consecuencia, hágase saber a las coactoras que en el plazo de 10 días deberán cumplir con la unificación de su representación, de conformidad con lo ordenado en la resolución de fecha 20/09/2024.

II) Desestimar la medida cautelar innovativa requerida.

III) Hacer lugar parcialmente -previa caución juratoria que deberá prestar la accionante- a la medida cautelar de no innovar solicitada; en consecuencia, ordénase a la parte demandada abstenerse de reducir la cantidad de recursos humanos y la infraestructura institucional afectada a labores dependientes de la Subsecretaría de Protección Contra la Violencia de Género y de los Centros a cargo de esos organismos (cfr. art. 2°, inciso 2° de la Ley 26.854). Asimismo, deberá sostener la producción y publicación de evidencia y estadísticas a cargo de esos organismos.

Regístrese, notifíquese y, prestada la contracautela, comuníquese a la demandada mediante oficio en los términos del art. 400 del Código Procesal.

