



UNIVERSIDAD SIGLO 21

CARRERA DE ABOGACÍA-SEMINARIO FINAL

JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

**El alcance de la regla de “abordaje integral” de la violencia de género frente al  
dictado de actos de naturaleza administrativa**

COMENTARIO AL FALLO:

“Proceso reservado s/ violencia institucional contra la mujer”. Causa Expte N° 1711.  
Sentencia del 17 de mayo de 2022 emitido por la Cámara Contenciosa Administrativa de  
Paraná, Entre Ríos.

TUTORA: Romina Vittar

ALUMNA: Sandra Verónica Hirsch

DNI: 23.880.913

LEGAJO: VABG42043

AÑO:2023

**Sumario:** 1. Introducción a la nota a fallo- 2. Reconstrucción de la premisa fáctica e historia procesal del caso- 3. Los fundamentos jurídicos del fallo- 4. Marco teórico: a) violencia de género: definición y aproximación al concepto de abordaje integral; b)- violencia institucional y medidas de tutela anticipada; c)- procedimiento administrativo, proceso judicial y facultades del juez frente al incumplimiento de las medidas de tutela anticipada- 5. Postura de la autora- 6. Conclusión- 7. Referencias.- 8. Fallo

### **1. Introducción a la nota a fallo**

Aunque existe un amplio número de normas que garantizan la protección integral de las mujeres víctimas de violencia de género en cualquiera de sus modalidades, su resguardo sigue floreciendo como una dificultad para el Poder Judicial.

Como afirma Brunetti (2013), si bien el proceso es la vía apropiada para la tutela judicial efectiva, la realidad es que las víctimas tanto antes del proceso como durante el mismo deben atravesar y superar limitaciones formales y sustanciales que estrechan el derecho a la jurisdicción (Famá, 2012) y que ponen en tela de juicio el deber estatal de prevenir y erradicar la violencia contra la mujer y su abordaje integral.

De lo expuesto nace la propuesta de analizar críticamente el fallo “Proceso reservado s/ violencia institucional contra la mujer” pronunciado el 17 de mayo de 2022 por la Cámara Contenciosa Administrativa de Paraná, Entre Ríos. En él, la actora llega por apelación a la competencia del Tribunal Contencioso Administrativo. Se agravia porque el Juzgado de primera instancia que intervino en la proceso de violencia institucional iniciado por ella, decide declararse incompetente y apartar su jurisdicción para decidir respecto de la nulidad de un acto administrativo dictado por la escuela de policía denunciada que disponía el cese de aquella como estudiante de la academia, pese a la vigencia de una medida cautelar de no innovar que exigía no modificar su situación estudiantil. Funda su decisión en la naturaleza administrativa del acto cuestionado y ordena a la actora a continuar su reclamo por el procedimiento administrativo. La Cámara por su parte decide asumir la jurisdicción, ratifica su competencia y dispone la suspensión del acto administrativo dictado como corolario de un abordaje integral de la violencia de género prevista por la legislación local y la tutela judicial efectiva.

De los hechos brevemente expuestos y que retomaremos luego, buscaremos adentrarnos en la solución de un problema jurídico axiológico representado por la contradicción en el caso concreto entre una regla del derecho y principios jurídicos, e incluso entre principios entre sí (Dworkin, 2004).

En efecto lo que intentamos dilucidar es si la regla del art. 1 de la ley 10.956 en tanto establece que “La presente ley tiene por objeto (...) el abordaje integral para prevenir y erradicar la violencia por razones de género ...”, autoriza y justifica que el Poder Judicial suspenda los efectos de un acto administrativo, o si por el contrario se excede en el marco de su competencia y con base en el principio de jurisdicción, distribución de competencia y debido proceso debía ordenar encauzar la pretensión por el procedimiento administrativo.

Dicho en forma breve, la tensión jurídica enfrenta a la regla del abordaje integral de la violencia de género con el principio de competencia material, jurisdicción y de debido proceso. De igual modo que colisionan los principios de tutela jurídica efectiva a víctimas de violencia de género y el de distribución de competencia en el poder judicial, teniendo que determinar cuál ha de ceder en el caso concreto y los motivos de ello.

De lo narrado hasta aquí resulta que la relevancia del fallo radica en que al ser la violencia de género un problema tan multidisciplinar, demanda la necesidad de que su abordaje y tratamiento también lo sea. Desde el ámbito del Poder Judicial el abordaje integral de la violencia de género como se verá representa todo un desafío que exige un ajuste de mirada para utilizar todas las herramientas que el sistema y la legislación brindan.

Es así que su análisis se justifica porque pronunciamientos como el que analizaremos dan cuenta que las normas existentes en materia de violencia contra la mujer son autosuficientes y que constituyen una estructura sólida para brindar una tutela jurídica efectiva.

## **2.-Reconstrucción de la premisa fáctica e historia procesal del caso**

La causa se enmarca en un proceso de violencia institucional contra la mujer seguido por la Sra. G.S.D contra la Escuela de Policía de Entre Ríos “Dr. Salvador Macia”. En ella, el Juzgado de primera instancia civil y comercial de la ciudad de Paraná ante el cual quedó radicada la misma, dispone de manera preventiva una medida cautelar de no innovar por la cual, la escuela de policía debía garantizar el estudio de la carrera de la

actora, su cursado y sus exámenes absteniéndose de modificar dicho *estatus quo* por el término de 90 días y/o hasta que se resuelva la cuestión de fondo, esto es la existencia o no de violencia institucional. Pese a ello, la escuela nombrada por resolución administrativa N° 759/22, decide darla de baja de la academia motivo por el cual la actora solicita ante el Juzgado que dispuso la cautelar que declare la nulidad del acto administrativo por resultar violatorio de la medida y de sus derechos como mujer.

La Sra. Jueza de primera instancia rechazó el pedido de nulidad por entender que carecía de competencia para efectuar tal declaración, por lo que para ello, la actora debía recurrir a la vía administrativa, y transitar el procedimiento administrativo.

No conforme con esta decisión, aquella la apela por entender que la resolución dictada por la denunciada es parte del mismo escenario de violencia institucional que dio curso inicial al proceso y que por eso no podía la Sra. Jueza excusarse de fallar.

La Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo quien resultó competente para entender por Acuerdo General N° 03/22 del Tribunal Superior de Justicia de Entre Ríos, hace lugar al recurso, ordena la suspensión de la resolución administrativa y que se mantenga la situación jurídica de la denunciante como estudiante hasta tanto se resuelva si existió o no violencia institucional, bajo los apercibimientos de la ley 10.956 de prevención, asistencia y protección de la violencia por razones de género.

### **3. Los fundamentos jurídicos del fallo**

Para resolver a favor del recurso de apelación, sostiene inicialmente la Cámara que el proceso judicial se inicia para impedir que la actora sufra violencia institucional y hacer cesar la existente. Es por ello, que si el Poder Judicial no actúa en consecuencia, no sólo vuelve abstracta la cuestión judicial sino que además agrava la posición de la denunciante ya que debe tolerar quedar desvinculada de la institución en la que estudia por un tiempo indeterminado debido a que el acto administrativo dictado y objeto de la impugnación no tiene efecto suspensivo. De modo que el esfuerzo judicial de protegerla preventivamente a través de la cautelar vigente quedaría desvanecido.

Por su parte, ratificó que el Juez civil no posee competencia en asuntos administrativos, pero advierte que el proceso redundaría en los términos de la ley 26.485 de

“Protección Integral de la Mujer” y su correlativa provincial ley 10.956 cuyo objeto es el “abordaje integral” de la violencia de género para prevenir y erradicar la misma (art. 1).

Es por ello que en los términos de dicha ley puede el juez civil tomar decisiones y ordenar la suspensión de la resolución administrativa que provoca violencia institucional *máxime* en los términos de una medida de no innovar ya dictada y notificada.

Para concluir afirman que en este sentido, los efectos de la resolución quedarían sin efecto no por su nulidad (situación que debe hacerse en la competencia contenciosa administrativa) sino porque al existir un acto jurídico materializado en la cautelar que declara que la escuela habría ejercido violencia institucional, el objeto del acto administrativo dictado está viciado por ser contrario al derecho (vicio de violación de la ley).

#### **4. Marco teórico:**

Abordaremos a continuación las referencias conceptuales del fallo en estudio.

##### *a)-Violencia de género: definición y aproximación al concepto de abordaje integral*

La violencia de género ha sido definida por cierta doctrina como aquella que ejerce un varón sobre una mujer en razón de su género despreciándola, a quien considera un objeto huérfana de derechos, libertad y autonomía (Yahia, 2020).

La “Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación de la Mujer”-CEDAW- no contiene una definición de violencia de género, pero en su Recomendación General n° 19 reconoce que aquella se expresa en la discriminación que la mujer sufre cuando no se le permite gozar de los derechos y obligaciones en condiciones de igualdad que el hombre (Assandri, y Rossi, 2016). Esta ausencia de conceptualizaciones y el abordaje adecuado de la temática fue subsanado primero con la “Convención *Belém Do Pará*”-art 1<sup>1</sup>- (Rodríguez, 1996) y luego con la Ley nacional 26.485-art. 4<sup>2</sup>- en tanto ambas la definen conceptualmente.

---

<sup>1</sup> Para los efectos de esta Convención debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado.

<sup>2</sup> Se entiende por violencia contra las mujeres toda conducta, acción u omisión, que de manera directa o indirecta, tanto en el ámbito público como en el privado, basada en una relación desigual de poder, afecte su vida, libertad, dignidad, integridad física, psicológica, sexual, económica o patrimonial, como así también su seguridad personal. Quedan comprendidas las perpetradas desde el Estado o por sus agentes.

La provincia de Entre Ríos adhirió a esta última a través de la Ley 10.956, y en ella no sólo ratifica el concepto de violencia contra la mujer de la Ley 26.485, sino que además propone un abordaje integral de la violencia de género para prevenirla y erradicarla (art. 1). Este abordaje supone advertir la raíz estructural de la violencia y frente a ella brindar respuestas amplias y completas con políticas de transformación efectivas (Novillo, citado por Lucero, 2016). Expresan Vélez Valencia, y Palacios que así como la violencia es multicausal, es necesario que su tratamiento sea interdisciplinar, procurando que su abordaje por las distintas entidades e instituciones que procuran su prevención, sanción y erradicación sea articulado (2017).

*b) violencia institucional y medidas de tutela anticipada*

Dentro de las diferentes manifestaciones de la violencia, la institucional viene teniendo fuertes revelaciones. Está contemplada legislativamente en la ley 26.485 (art. 6 inc. b) y la ley 10.956 (art. 4), y se la define como aquella violación a los derechos de la mujer que se producen en espacios cuya administración corresponde al Estado (Barrios Colman y Clément, 2021). Recientemente la Cámara Criminal y Correccional 8va de Córdoba capital se ha referido a ella como una “práctica estructurada de violación de derechos por parte de funcionarios pertenecientes a una fuerza policial, que afectó a personas que estaban en una situación de vulnerabilidad, precisamente generada por el propio obrar de algunos integrantes de la institución policial” (“Alarcón, Javier Catriel y otros p.ss.aa. Homicidio Calificado Agravado”).

Explican Armida, Cassino y Ciarniello Ibáñez, (2015) que este tipo de violencia puede atravesar distintas instituciones y que tres son sus notas diferenciales: la práctica violenta de restricción de derechos, libertades y autonomías; el funcionario público o sujeto responsable de su ejercicio y el contexto en que se produce la violencia como detenciones, entrenamientos, aprendizajes, etc.

Cualquiera sea el tipo de violencia de que se trate, lo cierto es que el impacto que éstas provocan ameritan a que la víctima solicite medidas de tutela anticipada, las que se presentan como una herramienta eficaz que permiten a ésta obtener de manera inminente la satisfacción de su petitoria, la protección inmediata de su persona, bienes o derechos, a fin de evitar un perjuicio irreparable (Papo y González, 2006). Se ha dicho que se trata de

“medidas de urgente amparo (...), ante una situación de violencia familiar o de género (...) que responden a una situación de urgencia y riesgo o peligro implicado en la demora” (B. N. c/ S. V. R. s/ Violencia de género, 2021).

A través de ella no se procura sancionar al autor de la violencia sino actuar de manera preventiva para evitar la reproducción de nuevos actos violentos contra la mujer (Contini, 2018).

*c)-procedimiento administrativo, proceso judicial y facultades del juez frente al incumplimiento de las medidas de tutela anticipada*

La administración pública se expresa a través de actos administrativos, cuya revisión por aquella cuando los administrados no están de acuerdo con ellos se lleva a cabo en lo que se llama procedimiento administrativo y atravesando un camino impugnativo del acto (Gordillo, 2013). Sólo una vez que se obtenga un acto definitivo por agotamiento de las instancias recursivas se podrá revisar dicho acto en sede judicial a través de un proceso (autor citado). La premisa expuesta adquiere trascendencia en casos como el analizado en donde sin atravesar el camino impugnativo se deja judicialmente sin efecto un acto administrativo cuestionando la actuación judicial como exceso del poder de jurisdicción.

El apoyo a la solución judicial puede buscarse en la legislación existente. En primer término La Convención *Belém do Pará* establece en su art. 7 que es obligación de los Estados procurar que sus funcionarios actúen con diligencia, y se comporten de forma tal para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer tomando las medidas necesarias para ello. Por su parte, la ley 26.485 (art. 32) y la Ley 10.956 (art. 31) autorizan en caso de incumplimiento de las medidas de tutela anticipada y/o preventiva a evaluar la conveniencia de modificar las mismas, pudiendo ampliarlas u ordenar otras.

Igualmente autores como Berizonce (2001), sostienen que tanto las funciones judiciales como las administrativas están a cargo de funcionarios públicos cuyo fin último es aplicar el ordenamiento jurídico instituido, y que su aplicación debe efectuarse sobre el perfil de las garantías de acceso a la jurisdicción y tutela judicial efectiva trascendiendo la mera legalidad formal por lo que la actuación judicial debe estar a la altura de la legislación existente en la materia.

## **5. Postura de la autora**

Luego del reconto conceptual efectuado *supra* estamos en condiciones de abordar nuestra posición en torno al problema jurídico que nuclea el fallo. Así nos preguntamos si un abordaje integral de la violencia de género autoriza a un juez a suspender un acto administrativo que no ha sido recurrido en sede administrativo, o si aquel abordaje integral propuesto se muestra en contraposición con las reglas de competencia y jurisdicción habiéndose excedido el juez en sus facultades.

Cabe destacar que el problema de la violencia contra la mujer está fuertemente arraigado, de ahí que el Estado argentino haya asumido compromisos internacionales y legislaciones internas a fin de prevenirla, superarla y erradicarla.

Las provincias hicieron lo suyo dictando leyes provinciales que se muestran conforme con la ley nacional 26.485. Entendemos, que de acuerdo con esta normativa y la propia ley entrerriana-10.956- de adhesión a aquélla, la respuesta judicial del fallo analizado es la correcta, no sólo por la necesidad del abordaje integral de la violencia lo que implica para nosotros que la respuesta a la mujer que es violentada debe ser completa y sistémica, sino también porque judicialmente no se hizo más que cumplir con la ley.

Retomando lo expuesto, la ley entrerriana no sólo admite la posibilidad de disponer medidas de tutela anticipada en resguardo de la mujer, sino que establece un sistema de consecuencias en caso de incumplimiento de las medidas dispuestas, por lo que en observancia del objeto de abordaje integral, la autoridad judicial ha aplicado la ley en el caso, brindando tutela judicial efectiva frente a un demandado que estando notificado de una medida de no innovar decide hacer caso omiso a ello, desafiar la respuesta judicial inicial y contrariar la medida ordenada. Frente a ello insistimos que no podemos estar en desacuerdo con la respuesta dada en tanto se envía un mensaje de que la violencia contra la mujer es eje de las políticas estatales que la resguardan.

El agravante del caso a nuestro entender es que el tipo de violencia denunciada en autos es institucional, aquella cometida por agentes que pertenecen al Estado y en este contexto habiendo el Estado asumido la obligación de proteger a la mujer, no sólo la violenta a través de una escuela de oficiales de policía, sino que además desafía al sistema jurídico en el dictado de un acto administrativo de cese de la estudiante que no podía dictar.



En este camino, el agotamiento de la vía administrativa pretendida por la denunciada es una carga ilógica e innecesaria que dilata y demora la búsqueda de una solución justa, sobre todo teniendo vías más expeditas como la solicitud de aplicar una sanción por incumplimiento, *máxime* cuando la misma ley lo prevé. En casos como el analizado es claro que pretender que se agote la vía administrativa para luego por descarte llegar a la vía judicial torna inútil la protección brindada por la ley 10.956 y con ello los compromisos asumidos de garantizar a la mujer una vida sin violencia.

No hay dudas entonces, que las normas que resguardan a la mujer son autosuficientes, en vista a lograr aquel objetivo de abordaje integral y garantía de una tutela judicial efectiva. Tampoco la hay con respecto a que el juez no tiene competencia en materia administrativa, pero la instancia anterior no encauzó como corresponde el asunto limitándose a apartarse por incompetente, sin buscar soluciones dentro del sistema jurídico que lo habilita. La respuesta de aquella primera instancia fue limitada, escasa e insuficiente, contraria a los compromisos internacionales asumidos, en particular si comparamos la actuación con el art. 7 de la Convención *Belém do Pará*.

Afortunadamente la instancia siguiente ajustó la mirada y con perspectiva de género logró remediarla y si bien no declaró la nulidad del acto porque claramente ello escapa a su competencia y en ese caso si estaríamos frente a un supuesto de exceso de ella, lo deja sin efecto, lo suspende por ser contrario al derecho haciendo hincapié en que el ordenamiento jurídico constituye una estructura sólida para brindar una tutela jurídica efectiva a la mujer víctima de violencia.

## **6. Conclusión**

El fallo en análisis nos obligó a analizar conceptualmente lo que se entiende por “abordaje integral de la violencia de género”, y con ello nos permitió comprender que para hacerlo efectivo el sistema jurídico internacional y en particular las leyes 26.485 y 10.956 son autosuficientes. Es así que a pesar de la regla de la distribución de competencia existente en el orden judicial, concluimos que si una decisión administrativa afecta deliberadamente una medida –de no innovar en el caso- impuesta por un tribunal con competencia en violencia de género, ello autoriza a éste último a adoptar las medidas necesarias para hacer cumplir la medida impuesta ordenando su suspensión.

A *contrario sensu*, si el poder judicial desconoce la legislación que resguarda a la mujer y prioriza las reglas de competencia de manera rígida todo el esfuerzo realizado hasta el momento y plasmado normativamente para proteger a la mujer sería abstracto.

Así no puede definirse como excedo de competencia una decisión judicial civil que ordena suspender los efectos de un acto administrativo que ha sido dictado en incumplimiento de una medida de tutela judicial efectiva establecida previa y preventivamente con fuente legal. Tal es así que retomamos lo dicho por Berizonce (2001), en tanto el ordenamiento jurídico instituido debe aplicarse sobre el perfil de las garantías de acceso a la jurisdicción y tutela judicial efectiva trascendiendo la mera legalidad formal por lo que la actuación judicial debe estar a la altura de la legislación existente en la materia.

## 7. Referencias

### Doctrina

- Armida, M. J. Cassino, M y Ciarniello Ibáñez, L (2015). Los derechos humanos frente a la violencia institucional. *Revista Derechos Humanos. Año IV, N° 9* pág. 55, <http://www.saij.gob.ar/maria-jimena-armida-derechos-humanos-frente-violencia-institucional-dacf150523-2015-03/123456789-0abc-defg3250-51fcanirtcod>
- Assandri, M. y Rossi, J. (2016). *La violencia de género como violación de los DD.HH. TR* Publicado en LA LEY AP/DOC/533/2016
- Barrios Colman, N. A. y Clément, M. F (2021). *Las sentencias sin perspectiva de género ¿constituyen violencia institucional contra las mujeres y disidencias sexuales?* Publicado en LA LEY AR/DOC/554/2021
- Berizonce, R. O. (2001). El exceso en el ejercicio del poder jurisdiccional. *Revista de Derecho, ISSN 1810-9934, ISSN-e 2410-9592, N°. 43, 2001* págs. 71-77, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5109794>
- Brunetti, A. M (2013). *El derecho humano a una vida libre violencia*, [https://www.magistrados-santafe.org.ar/wp-content/uploads/2020/05/Revista2013-El\\_Derecho\\_humano\\_a\\_una\\_vida\\_libre\\_de\\_violencia.\\_Su\\_tutela\\_judicial\\_efectiva-pag.058-075.pdf](https://www.magistrados-santafe.org.ar/wp-content/uploads/2020/05/Revista2013-El_Derecho_humano_a_una_vida_libre_de_violencia._Su_tutela_judicial_efectiva-pag.058-075.pdf)
- Contini, V. E (2018). *Medidas urgentes en casos de violencia*, <https://acortar.link/0emeEK>
- Dworkin, R. (2004). *Los derechos en serio*. Barcelona: Ariel
- Famá. M. V (2012). *Estrategias para el abordaje integral de la violencia contra la mujer en el ámbito doméstico*. Publicado en LA LEY AP/DOC/3420/2012
- Gordillo, A (2013). *Tratado de derecho administrativo. Tomo 7. El derecho administrativo en la práctica*. (1ra ed.) Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo
- Lucero, S. (2016). *Hacia un abordaje integral de la violencia de género. Periódico judicial*, <https://www.periodicojudicial.gov.ar/hacia-un-abordaje-integral-de-la-violencia-de-genero/>
- Papo, L. E y González, L. N. (2006). Tutela anticipada. *Revista de derecho laboral y seguridad social-Fascículo N° 18-septiembre 200,*. <http://www.saij.gob.ar/laura->

etel-papo-tutela-anticipada-dacf080019-2006-09/123456789-0abc-defg9100-80fcanirtcod

Rodríguez, M. (1996). Sobre la Convención Interamericana para prevenir, sancionar, y erradicar la violencia contra la mujer. *Revista de la Universidad de Palermo. Año 1. Número 1. Abril 1996. Pp107-114*, [https://www.palermo.edu/derecho/publicaciones/pdfs/revista\\_juridica/n1N1-Abril1996/011Juridica07.pdf](https://www.palermo.edu/derecho/publicaciones/pdfs/revista_juridica/n1N1-Abril1996/011Juridica07.pdf)

Vélez Valencia, C. y Palacios, L. (2017). Abordar la violencia contra las mujeres desde una perspectiva integral. *Rev. Cienc. Salud. 15(2):183-187*, <http://www.scielo.org.co/pdf/recis/v15n2/1692-7273-recis-15-02-00183.pdf>

Yahia, J. (2020). *Algunas consideraciones acerca de la violencia de género*. Publicado en LA LEY AR/DOC/685/2020

### **Legislación**

ONU. Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979), <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cedaw.aspx>

OEA. Convención Belém do Pará (1994), <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>

Honorable Congreso de la Nación. Ley N° 26.485 “Para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer”, <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=152155>

Legislatura de la provincia de Entre Ríos. Ley 10.956. Régimen de prevención, asistencia y protección de la violencia por razones de género, <https://www.entrerios.gov.ar/reلمun/userfiles/files/Ley%20N%C2%B0%2010956.pdf>

### **Jurisprudencia**

Cám. C. A. Entre Ríos. “Proceso reservado s/ violencia institucional contra la mujer”. 17/05/2022, <http://jur.jusentrerios.gov.ar/jur/aplicacion.php?ah=st642866a2b5ee81.91058911&ai=jur%7C%7Cnewpublica>

Cám.Ap.Civ.Com. Salta. “B. N. c/ S. V. R. s/ Violencia de género”. 13 de agosto del 2021,  
<https://aldiaargentina.microjuris.com/2021/11/03/fallos-violencia-de-genero-en-el-poder-judicial-medidas-protectorias-luego-de-denunciarse-hechos-de-violencia-de-genero-y-violencia-institucional-de-un-juez-de-familia-hacia-una-funcionaria-del-mini/>

Cám. Crim.Correc.8va. Cba. “Alarcón, Javier Catriel y otros p.ss.aa. Homicidio Calificado Agravado”. 21 de abril de 2023,  
<https://www.justiciacordoba.gob.ar/justiciacordoba/inicio/indexDetalle.aspx?codNovedad=33120>

## 8.-Fallo

**“PROCESO RESERVADO S/ VIOLENCIA INSTITUCIONAL CONTRA LA MUJER” N° 1711. -----**

**PARANÁ, 17 de mayo de 2022.**

### **VISTOS:**

Estos autos venidos a despacho para resolver;

### **ANTECEDENTES Y FUNDAMENTOS:**

1. Vienen a resolver las presentes actuaciones a los efectos de tratar el recurso interpuesto por la denunciante de violencia de género (a quien se identificará como “GSD”), contra la decisión adoptada por la Señora Jueza de primera Instancia en lo Civil y Comercial actuante, de fecha 29 de abril de 2022.

Dicha resolución fue dictada ante el pedido de la actora de declaración judicial de nulidad absoluta de la Resolución identificada como “DP N° 759/22” que dispuso “dar de baja” a GSD de la Escuela Superior de Oficiales de Policía “Dr. Salvador Maciá”, organismo dependiente de la Dirección de Institutos Policiales de la Provincia.

Argumentó que ello le causó agravio en el marco de las medidas de “no innovar” dispuestas cautelarmente por la Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial II Sala III (en adelante “la Cámara Civil”) de esta ciudad, justificada en que aún faltan informes técnicos para resolver el trámite judicial de la denuncia oportunamente interpuesta.

La Señora Jueza respondió a tal solicitud *“A la nulidad interesada en la presentación de fecha 19/04/2022 en tanto excede las facultades de la suscripta en éste proceso, ocurra por la vía pertinente”*.

2. Tramitado que fuera el recurso objeto de decisión, los agravios formulados partieron de describir los hechos jurídicos relevantes que resumidamente se desarrollarán.

2.1. Señaló que en fecha 19/04/2022 se comunicó la realización de un hecho nuevo por parte de la denunciada, en contra de las medidas cautelares vigentes, que consistió en la desvinculación de GSD de la Escuela de Policía, al habersele comunicado -por medio de la Resolución DP N° 759/22- que se le “da de baja” de la Escuela antes mencionada.

Por dicho motivo le solicitó a la Señora Jueza disponga la nulidad de dicho acto administrativo, requerimiento que se reiteró y recibió respuesta negativa, fundada en razón

de que la petición excedía las facultades de la magistrada, redireccionando la pretensión de nulidad a fin de ser efectuada en la sede administrativa.

En primer lugar, alegó que la pretendida nulidad del acto administrativo que se peticionó hace a la matriz central de toda la problemática denunciada en autos, siendo ello un capítulo más, de los tantos actos de violencia que se han denunciado y, por lo mismo, no podía la Señora Jueza dejar de fallar en consecuencia.

Además, lo requerido implicaba hacer cumplir la medida cautelar que la Jueza había dispuesto oportunamente en fecha 26/10/2021 “...decrétese la medida cautelar genérica a fin de que la División Escuela Superior de Oficiales “Dr. Salvador Macía, se abstenga de innovar sobre la situación de GSD, DNI N°40.838.532 en su carácter de Cadete de la Escuela de Policía de la Provincia de Entre Ríos, es decir que, se disponga de manera inmediata su convocatoria a la misma y se le garantice poder continuar cursando y rindiendo los exámenes pendientes de este año y la carrera en cuestión, por el término de noventa días o hasta tanto se resuelva la cuestión de fondo...”.

Recordó que esa decisión cautelar aún se encuentra vigente a pesar del plazo transcurrido, como lo ha confirmado la Jueza al resolver su solicitud de aclaratoria en providencia que textualmente expresaba: “Paraná 25 de enero 2022... Atento los términos literales en los que fue dispuesto el plazo de la medida cautelar (cfr. res. 26.10.2021 “...por el término de noventa días o hasta tanto se resuelva la cuestión de fondo...” ) y no encontrándose resuelta la cuestión de fondo no corresponde expedirme sobre la prórroga del plazo de dicha medida, lo que así resuelvo”.

Concluyó que la excusación realizada por la Señora Jueza dejaría vacía de contenido la protección que la medida cautelar pueda tener.

Remarcó que la medida precautoria busca mantener la vigencia del estado de cosas, por ello se prohibió innovar sobre la situación de GSD hasta que se resuelva la cuestión de fondo.

Dedujo que, si la magistrada tiene la potestad de evitar que se produzca un acto, entonces también la tiene para dejarlo sin efecto, luego de ocurrido el mismo en contra de su disposición, pensarlo de otra manera, implicaría vaciar de contenido la protección cautelar vigente.

Afirmó que la Resolución N° 759 pone fin a la vida académica de GSD, la vigencia de tal norma transforma en una discusión abstracta todo lo que se está tratando en este conflicto.

**2.2.** Advirtió que no existe otra vía más idónea que la judicial para resolver lo denunciado, a lo que agrega, que no es posible concebir la vía administrativa para tal encomienda, toda vez que se debería aplicar el Reglamento General de Policía y ser decidida la petición por miembros de la Policía, la cual parte de un todo y no escindible de la que está siendo denunciada (Escuela de Policía).

Reflexionó que, pretender que la denunciada ofrezca una respuesta al caso, resulta ilógico, no condice con la solución que merece el caso y constituye una inevitable elongación temporal del reclamo de fondo.

Finalmente, fundó en derecho y reiteró su solicitud de declaración judicial de nulidad del acto administrativo dictado por la denunciada antes citado.

**3.** Previo a que sea remitida la causa con motivo del recurso que aquí se decide, la Señora Jueza realizó una audiencia en fecha 5 de mayo de 2022, en la que intervinieron el Equipo Técnico del Poder Judicial asignado a esta denuncia: Dr. José Clementi, Lic. Delfina Iturriza y T.S. Silvia Pérez; y las representantes del Equipo Técnico de la Subsecretaría de la Mujer de la Provincia: Dra. Cecilia del Lujan Valli y Lic. Laura Zamboni, a fin de articular las medidas de seguimiento del proceso, de lo que resultó que la Subsecretaría de la Mujer de la Provincia elevaría un informe sobre las medidas aconsejables, en el plazo de 10 días.

**4.** Corresponde decidir el recurso interpuesto que pide se declare la nulidad de la Resolución DP N° 759/22 por medio de la cual se dió de baja a la denunciante, a lo que no accedió la Señora Jueza, justificando su decisión, en otras palabras, en su falta de poder para ello y que debía conducirse a impugnarla utilizando la vía administrativa, es decir, recurriendo al procedimiento recursivo administrativo aplicable en el seno de la vinculación con el Estado que cesaba por aquél acto.

En realidad, cabe inicialmente advertir que, tanto GSD como la Señora Jueza, tienen parte de razón en lo que se solicita y en lo que se decide, pero se remarca, sólo en parte.



Resumidamente, se explica lo antes afirmado, le asiste razón a la denunciante al sostener que no adoptar ninguna medida respecto de los efectos jurídicos que emanan de la Resolución DP N° 759/22 por la cual se dispuso –ni más ni menos- la “baja”, es decir, el cese, la desvinculación total de la relación de sujeción especial que une a la denunciante con la denunciada, vacía de contenido esta causa.

En tanto, el trámite se originó, justamente, con el objeto de impedir que se ejerza violencia institucional contra ella, dado que una serie de hechos jurídicos se le atribuían a una matriz abusadora generados –físicamente en la Escuela de Policía en el marco de esa relación jurídica (establecimiento educativo y cursante), de allí que, en el marco de la Ley 10.956, se dispuso preventivamente medidas cautelares de “no innovar”, que aún subsisten en sus efectos precautorios.

Recuérdese, que el acto administrativo -que GSD pide se deje sin efecto- posee efectos ejecutorios, es decir, una vez notificado (lo que ya ocurrió) sus consecuencias se producen inmediatamente, con lo cual, hoy por hoy la denunciante se encuentra desvinculada completamente de la institución a la que le atribuyó haber actuado ilegítimamente contra ella, vulnerando sus derechos como mujer.

También es cierto, que la Señora Jueza al remitirla a la sede del procedimiento administrativo como lugar idóneo para lo pedido (dejar sin efecto el acto declarándolo nulo o revocándolo la propia entidad que lo dictó o algún funcionario que lo haga en la vía jerárquica), la envía a interponer recursos que se caracterizan por ser no suspensivos, con lo cual y como bien se agravara al recurrir la decisión, no sólo deja vacío de contenido el trámite judicial, sino que la denunciante queda desvinculada totalmente de la Escuela -a la que reclama seguir vinculándose- por un tiempo incierto, aunque seguramente elongado.

Conclusión, todo lo que la denunciante quiso evitar desde que se presentó a la justicia pidiendo protección ahora quedaría consumado, es decir, podría afirmarse que la intensa actividad judicial efectuada con el fin de protegerla “preventivamente” habría sido en vano, si la respuesta judicial es la proporcionada y aquí puesta en crisis.

Ahora bien, también es cierto que la Señora Jueza carece de competencia para declarar la nulidad de la Resolución DP -N° 759/22 en este trámite, tal y como lo pide la recurrente.

En efecto, este procedimiento se basa en los postulados diseñados como política pública por nuestro país (Ley N° 26.485) y nuestra provincia (Ley 10.956) que instaura un “Régimen de Prevención, Asistencia y Protección de la Violencia de Género” cuyo objeto legal (art.1°) es “el abordaje integral para prevenir y erradicar la violencia por razones de género”.

Pero esa falta de competencia, para declarar la nulidad de la resolución, no la inhibe de tomar decisiones dentro del marco de la atribuida por la Ley 10956, que -de todas formas- suspendan los efectos de aquella resolución en la medida que tenga aptitud de provocar (si es en el marco de una medida cautelar y por ella, en forma provisoria, como hasta ahora ha sucedido en el trámite judicial) o se considere que provocó (al resolver sobre el fondo) violencia institucional en la denunciante.

Rápidamente se aclara, demostrando que no hay contradicción con lo antes afirmado, que quedaría sin efecto no por la declaración de nulidad pedida, para ello efectivamente debería transitarse el procedimiento que respeta la competencia contencioso administrativo, camino caracterizado por atender el interés público comprometido por la actividad del Poder Ejecutivo sujeto al principio de juridicidad, al debido proceso para ambas partes y en el marco del respeto a las garantías constitucionales de los ciudadanos con intereses legítimos o derechos subjetivos en juego.

En realidad, la Resolución atacada quedaría -de todas formas- sin efecto, porque al declararse -en sentido hipotético- que la Escuela de Policía denunciada -por medio de sus funcionarios públicos- actuó con violencia de género en la modalidad institucional hacia GSD, implicaría -sin más- la configuración de un vicio esencial en el objeto del acto administrativo que dispuso la baja, con más todos aquellos actos administrativos que hubieren sido dictados y tuvieren directa relación con el proceder contrario a derecho (el derecho comparado de la mano del francés denomina como “violación de ley” a ese vicio esencial del acto administrativo) y, por ello, caerían por efecto reflejo sus efectos jurídicos sin que sea necesario el dictado de decisión judicial que declare a la actividad administrativa nula.

Obviamente que de no verificarse el acto jurídico de violencia de género institucional configurado a juicio de la magistrada, la decisión cuestionada permanecería incólume con

sus efectos jurídicos propios y sería pasible de ser recurrido por la denunciante posibilitando -en esa hipótesis- que la Administración pública pueda revisar la legitimidad impugnada o, ulteriormente, acceda a esta Cámara por vía del proceso administrativo, se reitera, hipotetizando lo aún no decidido.

Lo que no ha sido resuelto claramente por la magistrada y es por lo que, al tomar intervención deberá hacer en base a los informes técnicos obrantes en la causa y los que aún se encuentran pendientes (aunque en pronto vencimiento del plazo para ser agregados según se señaló antes en el relato), con más su conocimiento fruto de un intenso andar de las actuaciones junto a sus percepciones personales en las audiencias llevadas a cabo, es -concretamente- si GSD ha sufrido o sufre de violencia de género en su modalidad institucional prodigada por las autoridades de la Escuela de Oficiales de Policía.

Pero, volviendo a los agravios que motivaron llegaran las presentes a este Tribunal, cabe consignar que las medidas cautelares dispuestas en la causa impedían que la institución policial denunciada proceda a notificar la Resolución DP N° 759/22 a su destinataria (GSD), dado que -claramente “innova” la situación jurídica de la denunciante. A lo sumo, en el marco conclusivo de un procedimiento administrativo en curso, debería haber dispuesto que la resolución dictada quedara a despacho (latente) para ser notificada una vez que este proceso indique qué pasos seguir con el caso de la denunciante.

Se reitera, a fin de clarificar el estado de cosas que aún subsiste, las disposiciones judiciales dictadas en la causa lo fueron -según se desprende de sus textos y del contenido del expediente- con fines precautorios y provisorios, a fin de prevenir que se consumaran actos de violencia de género contra la denunciante, pero sin que se haya decidido sobre el fondo respecto a si efectivamente GSD ha sido objeto de violencia de género o no.

**5.** Por lo expuesto, en primer lugar, tal y como lo autoriza el capítulo V de la ley aplicable, que establece las medidas de tutela anticipada en su parte final (artículo 25°, último párrafo “Todas las medidas podrán ser dispuestas en cualquier etapa del proceso”), se ordena a la institución denunciada suspenda la aplicación y todos sus efectos materiales y procedimentales, incluídos los plazos para recurrir, de la Resolución DP N° 759/22 a su destinataria, manteniendo su situación jurídica anterior, amparada por las medidas

cautelares dispuestas en esta causa, hasta tanto se decida sobre la existencia o no de violencia de género institucional para con ella.

Todo ello bajo advertencia que, de no cumplir con lo ordenado, se articularán las sanciones personales e institucionales que la Ley 10956 establece en su Capítulo VII, con más la remisión de la causa a sede del Ministerio Público Fiscal para que evalúe la promoción de una denuncia por incumplimiento judicial y al Señor Jefe de Policía y Gobernador de la Provincia para que examinen la posibilidad de aplicación de medidas disciplinarias.

El mandamiento a despachar deberá ser dirigido al funcionario competente para dar cumplimiento a la medida en forma nominal, es decir, ordenándose en forma personal, como titular del órgano estatal con potestad suficiente para tal cometido.

En segundo lugar, se dispone que bajen las presentes actuaciones a los efectos de que la Señora Jueza resuelva, en la oportunidad pertinente, sobre el fondo de los hechos denunciados y decida los pasos a seguir, efectuando -en el caso de corresponder- las comunicaciones institucionales que sea necesarias cursar para ello.

Así se vota.

El señor **VOCAL BARIDON** manifiesta que hace uso de la potestad de abstención prevista legalmente.

Por todo ello;

**SE RESUELVE:**

**I.- ORDENAR al INSTITUTO ESCUELA DE OFICIALES “DR. SALVADOR MACIA” que suspenda la aplicación de la Resolución DP N° 759/22, manteniendo la situación jurídica anterior de la denunciante, hasta tanto se decida sobre la existencia de violencia de género institucional, todo conforme punto 5 de los fundamentos de la presente.**

**II.- LIBRAR mandamiento al Señor Jefe de la División Escuela Superior de Oficiales “Dr. Salvador Macia” -Comisario Principal -Guillermo Martin BORGHELLO, a los fines de dar inmediato cumplimiento a la suspensión de los efectos de la Resolución DP N° 759/22, ello bajo los apercibimientos de las sanciones dispuestas en la Ley N° 10.956, Cap.VII, y de remitir la causa al Ministerio Publico Fiscal, a sus efectos. El despacho a librarse será conforme las previsiones del art. 9 de la mencionada Ley.**

**III.- BAJEN** las presentes actuaciones al juzgado de origen a los fines de que, oportunamente, se resuelva sobre el fondo de los hechos denunciados y el procedimiento a seguir.

**IV.- Regístrese, notifíquese** conforme Arts. 1 y 5 Acordada 15/18 SNE y, oportunamente, bajen al Juzgado de primera instancia en lo Civil y Comercial N° 2, con atenta nota de remisión.

La presente se suscribe mediante firma digital.

**Hugo R. González Elías. Presidente**

**Adriana B. Acevedo. Vocal de Cámara**

**Marcelo Baridón. Vocal de Cámara - Abstención-**

ANTE MÍ. SE REGISTRÓ. CONSTE. **Pablo F. Cattaneo - Secretario**