

Participación del Poder Judicial en el Consejo Nacional Consultivo de lucha contra la Violencia Doméstica (CNCLCVD) y las Comisiones Departamentales de lucha contra la Violencia Doméstica (Comisiones Departamentales o CDLCVD)

Documento de trabajo

Javier Palummo

Asistente Técnico Nacional | Proyecto "Uruguay Unido para poner fin a la violencia hacia mujeres, niñas y adolescentes"

I. Consideraciones previas

En el marco del Plan de trabajo de la ATN se ha planteado el desarrollar una serie de actividades orientadas a apoyar **la promoción y participación de los operadores judiciales** en los espacios interinstitucionales (**CNCLVD y las CDLVD**). En ese sentido se ha previsto:

- Realizar un relevamiento de la participación de los operadores judiciales en los diferentes espacios territoriales.
- Identificar cuáles serían los operadores que deberían participar de los espacios de acuerdo a la normativa vigente.
- Realizar acciones tendientes a la incorporación de los operadores del sistema de justicia a dichos espacios.

El presente documento de trabajo implica un análisis de la normativa vigente y de la realidad de la participación de los operadores judiciales en el territorio. Dicho análisis es complementado con una serie de propuestas a los efectos de promover la incorporación de los operadores del sistema de justicia a dichos espacios.

II. La Ley de Violencia Doméstica (LVD)

El 2 de junio de 2002 es aprobada la Ley N° 17.514 de Lucha contra la Violencia Doméstica, por la cual se declara de interés general las actividades orientadas a la prevención, detección temprana, atención y erradicación de la violencia doméstica.

Dicha norma en su artículo 24 crea el Consejo Nacional Consultivo de lucha contra la Violencia Doméstica. Entre sus integrantes la ley prevé la presencia de un representante del Poder Judicial.

Asimismo, en el artículo 28 se expresa que el Consejo podrá crear Comisiones Departamentales o Regionales, reglamentando su integración y funcionamiento.

En cumplimiento de éste último artículo se ha aprobado un Reglamento de las Comisiones Departamentales de lucha contra la Violencia Doméstica. Previéndose asimismo la integración de dichas Comisiones con un representante del Poder Judicial.

Asimismo, el primer Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica (2003) establece la creación de las Comisiones Departamentales con la misma integración, teniendo la finalidad de promover la puesta en marcha del referido Plan en todo el territorio.

La implementación de la LVD (así como también el Código de la Niñez y la Adolescencia¹) ha dado lugar a la creación de una materia de Familia especializada. Esta judicatura especializada se encarga de los asuntos de violencia doméstica, es decir, cualquier acción que afecte los derechos humanos de una persona causada por otra con la que tenga o haya tenido una relación afectiva basada en la cohabitación o producto de una unión de hecho, concubinaria, matrimonial o de parentesco. La violencia puede ser tanto física, emocional, sexual o económica.

Es relevante mencionar que los Juzgados Letrados de Familia de la Capital tuvieron competencia en los asuntos regulados por la ley 17.514 hasta el 13/12/04. A partir de ese momento entraron en funcionamiento los Juzgados de Familia Especializados en Montevideo.

III. La Resolución 793/08/39 de la Suprema Corte de Justicia

La Suprema Corte de Justicia por Resolución 793/08/39, Circ. 145/2008, DGSA del 18 de noviembre de 2008. Estableció un mecanismo de designación de los representantes del Poder Judicial ante las Comisiones Departamentales de Lucha contra la Violencia Doméstica.

Esta resolución fue adoptada ante un planteamiento realizado por la señora Juez Letrado de Familia Especializado de 2º turno, Dra. Ana Iris Muñecas, en su carácter de representante alterno del Consejo Nacional Consultivo de la Lucha contra la Violencia Doméstica, respecto de la inquietud del Consejo frente a la falta de integración de representantes del Poder Judicial en las Comisiones Departamentales del Interior de la República.

En este sentido se ha establecido que representan al Poder Judicial ante dichas Comisiones, el Juez Letrado más antiguo en el departamento con competencia en dicha materia y, como alterno, al Juez de Paz con mayor antigüedad.²

¹ También tiene competencia en art. 117 y siguientes del Código de la Niñez y de la Adolescencia, en cuanto a la protección de los derechos amenazados o vulnerados de los niños y adolescentes.

² Los Jueces de Paz Seccional, ubicados generalmente en localidades en las que no existen Juzgados Letrados, pueden asumir competencia de urgencia en asuntos penales, de violencia doméstica y de adolescentes y niños.

Estableciendo que en aquellos departamentos en los que funciona más de una comisión, en virtud de tener ciudades que por su densidad demográfica ameritó la creación de otras comisiones independientes de la departamental y existe Juzgado Letrado, se deberá aplicar el mismo criterio descripto en el numeral anterior.

El mecanismo fue considerado adecuado ante la problemática que genera para la integración de las Comisiones Departamentales, los traslados y/o ascensos de los magistrados. En este sentido se consideró conveniente establecer una sistema de designación genérico, a efectos que cada magistrado al asumir su cargo conozca dicha reglamentación y su responsabilidad.

IV. Comentarios generales a la normativa antes referida

La normativa vigente tiene algunas características que es conveniente tener en cuenta a los efectos de pensar su adecuación y actualización.

La primera característica es que desarrolla una visión parcial de lo judicial, teniendo en cuenta como partícipes del Consejo y las Comisiones únicamente a un representante del Poder Judicial. Esto implica que no contempla la participación de otros operadores del sistema judicial que no sean propiamente miembros del Poder Judicial. Es el caso por ejemplo de los magistrados del **Ministerio Público**.³

Este último aspecto parece importante en un contexto de especialización de las Fiscalías. Efectivamente por artículo 82 de la ley 18.046 de 24 de octubre de 2006, el artículo 541 de la Ley Nº 18.719, de 27 de diciembre de 2010, fueron creadas Fiscalías Letradas Nacionales especializadas en violencia doméstica y procesos de protección de los derechos amenazados o vulnerados de niños y adolescentes. En la misma línea fue aprobada posteriormente la ley Nº 18.905 del 9 de mayo de 2012.

Es importante mencionar que difícilmente puede considerarse contemplada la posición institucional del Ministerio Público por la inclusión del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) en el CNCLCVD.⁴ Esto por dos razones principales: 1) La circunstancia preeminencia inicial del MEC de acuerdo a lo dispuesto en la LVD era consecuencia que en dicho Ministerio funcionaba el Instituto Nacional de la Familia y de la Mujer que presidía al Consejo. 2) La autonomía del Ministerio Público y Fiscal conforme su Ley Orgánica (Decreto-Ley Nº 15.365 del

³ El Ministerio Público y Fiscal tiene como objeto la defensa y representación de los intereses de la Sociedad en su actuación antes los tribunales. El cuerpo tiene independencia técnica, debiendo defender los intereses que le están encomendados, como sus convicciones se lo dicten y está ubicado en la esfera del Poder Ejecutivo, siendo una Unidad Ejecutora del Inciso Ministerio de Educación y Cultura. La jefatura directa del mismo está en manos del Fiscal de Corte y Procurador General de la Nación, quien es nombrado por la Cámara de Senadores con el voto de los tres quintos del total de sus componentes.

⁴ El Ministerio Público y Fiscal funciona en Uruguay en el orbita del Ministerio de Educación y Cultura.

30 de diciembre de 1982, vigente con las modificaciones efectuadas por las Leyes N° 15.648 de 22 de octubre de 1984 y 16.002 de 25 de noviembre de 1988). Todos estos aspectos pueden hacer pertinente discutir la posible integración del Ministerio Público, con el objetivo de poder dar cuenta del sector administración de Justicia en tanto sistema.

También es importante mencionar que en algunas Comisiones Departamentales, como es el caso de la de Montevideo, se han integrado representantes del Ministerio Público al trabajo.

Otro aspecto es el que refiere a que la **Resolución 793/08/39**, no contempla en la designación la existencia reciente de Juzgados Letrados Especializados en el interior del país. Esta tendencia es probable que tienda a consolidarse en el futuro y debería ser tenida en cuenta a la hora de identificar a los posibles representantes del Poder Judicial. Esto en tanto el criterio de la especialización en la temática parecería más adecuado que el de la antigüedad en el cargo.

Las sedes judiciales letradas del interior del País no están en su mayoría especializadas por materias, sino que las mismas atienden más de una materia. De esta manera se encuentran por un lado las sedes que atienden las materias reguladas por el CGP (incluyendo Violencia Doméstica y CNA) y por otro las que atienden Penal, Adolescentes y Aduana. La especialización de materias está hasta el momento reservada para algunos juzgados de Ciudad de la Costa, Las Piedras, Pando, Maldonado, Salto y Paysandú, los que atienden sólo la materia Familia incluida dentro de su competencia la ley 17.514 de Violencia Doméstica y el Código de la Niñez y de la Adolescencia, en los artículos referidos a niños y adolescentes con derechos vulnerados. El Juzgado Letrado de Pando de 6° turno es el único en la actualidad que a partir del 2011 está especializado en Violencia Doméstica y CNA. Por último existen 14 sedes que tienen competencia en todas las materias.

Pueden existir cambios de los últimos meses y seguramente los cambios futuros, en un contexto de aumento de la demanda en temas de violencia doméstica en el interior del país, estarán signados por la creación de nuevas Sedes judiciales especializadas.

La información disponible en el Poder Judicial evidencia, al igual que la información del Ministerio del Interior referida a las denuncias policiales, un aumento significativo de los procedimientos iniciados por la Ley de Violencia Doméstica. Estos se duplicaron entre 2004 y 2010, pasando de 7.560 a 15.006. En lo que refiere al CNA, no es posible contar con información entre 2005 y 2008. Sin embargo, los datos recabados para los años 2009 y 2010 muestran que los procesos de este tipo tienen un volumen importante en la actividad del Poder Judicial (8.022 procesos iniciados en 2009 y 6.929 en 2010). Adicionalmente, el informe de asuntos tramitados en Montevideo por la Ley de Violencia Doméstica durante 2010 (Poder Judicial, 2012) tiene en un 5% de los casos a los niños, niñas y adolescentes como víctimas directas de la violencia. La información

estadística que produce el Poder Judicial sobre violencia contra los niños no permite conocer a cabalidad el número de situaciones judicializadas.⁵

El aumento de la demanda ha sido una constante de la evolución de la aplicación de la LVD. En lo que refiere a Familia Especializado en Montevideo, se destaca la instalación a partir del 1° de agosto de 2011 de dos nuevas sedes, los Juzgados Letrados de Familia Especializados de 5° y 6° turno.⁶ En el régimen actual aplicado desde la instalación de los Juzgados antes mencionados, existe un solo turno que asume competencia de urgencia, realizando las primeras actuaciones de todas las denuncias que se reciben, y luego los casos son distribuidos al turno que es competente por letra.

V. La realidad de la participación del Poder Judicial en las Comisiones Departamentales de lucha contra la Violencia Doméstica

El relevamiento inicial realizado en el marco del Proyecto "Uruguay Unido para poner fin a la violencia hacia mujeres, niñas y adolescentes", ha permitido identificar la existencia de una serie de dificultades en lo que refiere a la participación del Poder Judicial en las Comisiones Departamentales.

Los problemas suelen ser la no participación de un representante del Poder Judicial en estos espacios o la existencia de importantes dificultades de coordinación y trabajo con los representantes del Poder Judicial que se desempeñan en el territorio. Esta no es una novedad dado que la Evaluación que se ha realizado del primer Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica, había calificado la participación del Poder Judicial en el CNCLCVD como esporádica, planteándose como un desafío a futuro el mejorar la participación del Poder Judicial en el CNC y en las Comisiones Departamentales.⁷

A modo de ejemplo, de acuerdo a la información proporcionada por las ATR, se ha identificado la ausencia del Poder Judicial en las Comisiones Departamentales del San José, Lavalleja, Florida, Maldonado, Canelones, Rivera, Rocha y Rio Negro. Teniendo una participación excepcional y esporádica en Colonia y Paysandú. Asimismo, la presencia de representantes del Poder Judicial ha sido constatada

⁵ Este párrafo utiliza la información y contempla en forma casi textual lo expresado en: UNICEF. Oficina de Uruguay, Observatorio de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia en Uruguay 2012 / Álvaro Arroyo [et al.], Montevideo, UNICEF, oct. 2012.

⁶ Por Acordada 7714 de la Suprema Corte de Justicia comunicada por Circular n° 88/2011 de la Dirección General de los Servicios Administrativos del 2 de agosto 2011 se crean los Juzgados Letrados de Familia Especializados de 5° y 6° turno. La demanda de Servicio de Justicia ascendió en el 2011 en estas sedes a 8.321 asuntos, de los cuales 5.035 correspondieron a asuntos relativos a la Ley de Violencia Doméstica y 3.286 a asuntos correspondientes al Código de la Niñez y de la Adolescencia (Datos del Anuario estadístico del Poder Judicial).

⁷ Informe disponible en:

http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/18258/1/evaluacion_pnlcvd_-_informe_final.pdf

en Flores, Montevideo, Tacuarembó, Treinta y Tres, Cerro Largo y Soriano. No existiendo información a ser considerada del resto de los departamentos aún.

VI. Consideraciones finales

Las consideraciones finales deben dar cuenta de la situación normativa y fáctica que someramente a sido descrita en el presente documento de trabajo.

Primero discutir, dentro de un marco más general de modificación de la legislación que incorpore el enfoque de VBBG, la posible integración del Ministerio Público y Fiscal, con el objetivo de poder dar cuenta del sector administración de Justicia en tanto sistema. Lo que excedería la integración por parte de representantes del Poder Judicial. Esto puede pensarse tanto en relación al CNCLCVD y las CDLCVD.

Pensar en la realización de un planteamiento a la Suprema Corte de Justicia a los efectos de que incorpore criterios de especialización como complementario del criterio de la antigüedad que fuera consagrado en el 2008. Esto podría conversarse con el representante del Poder Judicial ante el CNCLCVD, de forma de vehiculizar una resolución en este sentido.

Asimismo, es probable que la circulación de los Jueces en el territorio haya tenido como causa una merma de la participación de los representantes del Poder Judicial en las CDLCVD.

En relación a este aspecto se sugiere:

1. Proporcionar una copia de la Resolución y de la Circular respectiva de la Suprema Corte de Justicia a la Presidencia de cada una de las CDLCVD por intermedio de los ATR.
2. Obtener información por parte de la Suprema Corte de Justicia a los efectos de identificar a los Jueces Letrados más antiguos en los departamentos con competencia en materia de Familia Especializada. Así como los Jueces de Paz con mayor antigüedad. También en el caso de existir los Jueces que estarían designados para participar en las otras Comisiones en el territorio utilizando los mismos criterios.
3. Solicitar a la Suprema Corte de Justicia el dictado de una nueva Circular que ponga en conocimiento de los magistrados de dicha norma.
4. Mantener en calidad de ATN y con la asistencia de las ATR una serie de reuniones con los Jueces identificados como representantes del Poder Judicial que no obstante haber circulado la información relativa a su designación no se han incorporado a los espacios.