

Relación entre el Consejo Nacional Consultivo de lucha contra la Violencia Doméstica y las Comisiones Departamentales

Documento de trabajo

Javier Palummo

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

a. Potestad reglamentaria del CNCLCVD

El 2 de junio de 2002 es aprobada la Ley Nº 17.514 (en adelante LVD) que en su artículo 24 crea el Consejo Nacional Consultivo de lucha contra la Violencia Doméstica. El CNCLCVD es creado por la ley como un órgano público pluripersonal que se integran con varias voluntades humanas actuando en conjunto y en su calidad de representantes de otras instituciones.

Asimismo, en el artículo 28 se expresa que el Consejo podrá crear Comisiones Departamentales o Regionales, reglamentando su integración y funcionamiento. **La citada norma jurídica es la que establece la potestad del CNCLCVD de crear Comisiones, reglamentar su integración y su funcionamiento.**

Esta norma pese a su brevedad establece en forma clara una serie de cuestiones:

1. **Es el CNCLCVD quien tiene la potestad de crear Comisiones Departamentales.** Y aunque no lo diga expresamente la norma, puede interpretarse de que el CNCLCVD tiene también la potestad de suprimir Comisiones Departamentales. Este último tipo de atribuciones se encuentra expresamente previsto en el Reglamento del CNCLCVD para las Comisiones temáticas que creare (artículo 22.2)
2. **El CNCLCVD tiene potestad reglamentaria sobre las Comisiones Departamentales.** Ello, en principio, excluye la posibilidad de las mismas de reglamentar su integración y su propio funcionamiento. Este último aspecto será abordado con profundidad más adelante al analizar el Reglamento vigente de las Comisiones Departamentales.
3. Otra importante consecuencia de lo establecido en el artículo 28 de la LVD es la circunstancia de que **para que un espacio interinstitucional constituya una Comisión Departamental, su integración debe ajustarse a lo dispuesto por el CNCLCVD.** Todo otro espacio no constituye una Comisión Departamental. Este es un aspecto muy importante. Dado que puede servir para delimitar bajo qué circunstancias un acto determinado puede ser imputado a un ente público, o por ejemplo, a una asociación privada.

En cumplimiento del artículo 28 de la LVD se ha aprobado un Reglamento de las Comisiones Departamentales de lucha contra la Violencia Doméstica. 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.

b. Cometidos de las Comisiones Departamentales

Los artículos referidos de la LVD no refieren en forma explícita a los cometidos de las Comisiones Departamentales. Pero ello no implica que el CNCLCVD disponga de una libertad absoluta en lo que refiere a establecer los mismos.

Los cometidos o competencias pueden definirse como el conjunto de atribuciones y potestades que corresponden a un organismo público y que son asignadas por el derecho positivo. Los cometidos determinarían una serie de límites dentro de los cuales han de moverse las CDLCVD. Esto es así porque mientras que las personas físicas se rigen por el principio de la libertad (la capacidad reconocida al ser humano lo habilita para desenvolverse sin otros límites que los establecidos a texto expreso por la ley), las personas públicas se rigen por el principio de la especialidad. Esto implica que actúan válidamente sólo en el espacio que les fija la normativa vigente. En definitiva, las personas jurídicas sólo pueden actuar para el cumplimiento de los fines que motivaron su creación.

En principio de lo que se trata es de un órgano derivado eventual (CDLCVD), respecto de cual opera una suerte de delegación en el territorio por parte del órgano originario creado por ley (CNCLCVD). Este es un aspecto importante que define la relación entre el CNCLCVD y las CDLCVD. Conforme a la interpretación sugerida de la LVD, no se trataría de órganos autónomos, ni de una relación de descentralización¹, ni de una relación de coordinación². Pudiendo ser discutible que se trate de una relación de desconcentración.³

Se estima por tanto que la relación entre el CNCLCVD y las CDLCVD a lo que se ajusta mejor es a la delegación de atribuciones. Un análisis exhaustivo de este aspecto excede los objetivos del presente documento. No obstante se ha considerado pertinente la realización de este somero desarrollo para incorporarlo a la discusión. La delegación no altera la competencia, sino que autoriza a ejercerla a otro órgano. Implica la comunicación del ejercicio de algunas atribuciones.

¹ Dado que para que exista descentralización se retiran poderes de la autoridad central, para distribuirla en múltiples órganos que adquieren una potestad de autodeterminación más o menos amplia.

² Dado que este tipo de relaciones implican una actuación conjunta en condiciones de igualdad entre los órganos.

³ La que implicaría relación jerárquica y supone que ciertas atribuciones pertenecen a órganos subordinados. La desconcentración puede ser privativa o no privativa.

La posición que se adopte en relación al vínculo entre el CNCLCVD y las CDLCVD, es importante a la hora de establecer los cometidos. En principio los cometidos de las CDLCVD deben estar comprendidos en los establecidos por la ley al CNCLCVD. La ley Nº 17.514 al establecer los fines del CNCLCVD en su artículo 26 estaría estableciendo un límite a la potestad de éste en lo que refiere a fijar las atribuciones y cometidos de las CDLCVD.

c. El reglamento vigente de las Comisiones Departamentales

El Consejo Nacional Consultivo de lucha contra la Violencia Doméstica en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 28 de la LVD, ha aprobado un Reglamento de las Comisiones Departamentales. Estableciendo en el artículo 2 del documento referido los siguientes fines o cometidos:

- 1) Asesorar al Intendente en materia de su competencia.
- 2) Difundir el Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica, adaptarlo y desarrollarlo localmente.
- 3) Promover la coordinación de las diferentes entidades públicas y privadas vinculadas al tema.
- 4) Elaborar un informe bimensual acerca del cumplimiento de sus cometidos y al comienzo del mes de noviembre de cada año, elaborar un informe anual para incorporar al informe nacional que debe realizar el Consejo.
- 5) Podrá crear Comisiones reglamentando su integración y funcionamiento.

Un aspecto relevante es el contemplado en el numeral 5to transcripto. Dado que el CNCLCVD habría conferido a las CDLCVD competencia para crear a su vez otras Comisiones, pudiendo reglamentar la integración y el funcionamiento de estos espacios. No se trata de competencias para regular su propia integración y funcionamiento, lo que es una atribución asignada por ley al CNCLCVD que ha ejercido al dictar el Reglamento respectivo. Asimismo, y por último, la potestad que se le otorga a las Comisiones Departamentales en relación a la creación de Comisiones en su ámbito.⁴

Otro aspecto relevante y confuso es el que surge de la interpretación del artículo 16 del Reglamento que dispone: “La reforma de este reglamento requerirá necesariamente el voto favorable de la mayoría absoluta de todos los miembros de la Comisión”.

Este artículo se presta a confusiones. Dado que parecería que la reglamentación de las Comisiones Departamentales requeriría el voto favorable de la mayoría absoluta de todos los miembros de dichas Comisiones. La inclusión de este artículo en el

⁴ Otro ejemplo de este tipo de errores también es posible encontrarlos en el artículo 21.5 del Reglamento de las Comisiones Departamentales, dado que es evidente que donde dice Consejo debe decir Comisión.

reglamento de las CDLCVD parecería ser un error dado que el mismo constituye una adecuación desafortunada de lo dispuesto en el 18 del Reglamento del CNCLCVD.

El procedimiento de Reglamentación del CNCLCVD y las CDLCVD está regulado por la ley y es diverso para cada uno de estos órganos. Mientras que es el propio CNCLCVD el que reglamenta su propio funcionamiento, en el caso de las CDLCVD la ley establece que es el CNCLCVD el que las crea y las reglamenta. La LVD es muy clara al respecto. Por lo que existen argumentos incontestables para sostener que se trata de un error del Reglamento de las Comisiones Departamentales que debe ser corregido en el futuro.

Una confusión similar es la que origina el artículo 23 “Si ocurriere alguna duda sobre la inteligencia, interpretación o alcance de alguna de los artículos de este Reglamento, será resuelta por la Comisión Departamental previa consideración”.

Así como el artículo 24 del Reglamento de las CDLCVD al establecer: “El presente reglamento entrará en vigor a partir del momento de su aprobación por la Comisión Departamental y con la previa aprobación del Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Domestica El presente reglamento entrará en vigor a partir del momento de su aprobación por la Comisión Departamental y con la previa aprobación del Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Domestica”.