

# **Revisión de los Cometidos de las Comisiones Departamentales de lucha contra la Violencia Doméstica (Comisiones Departamentales o CDLCVD)**

**Propuesta - documento base**

## **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 las ATN se ha planteado el desarrollar una serie de actividades orientadas a apoyar **la revisión de los Cometidos de las Comisiones Departamentales de lucha contra la Violencia Doméstica (Comisiones Departamentales o CDLCVD)**.

El presente documento de trabajo implica una propuesta para ser discutida en el marco del Consejo Nacional Consultivo de lucha contra la Violencia Doméstica (CNCLCVD) y Comisiones Departamentales.

### **II. Las Comisiones Departamentales**

#### **a. Potestad reglamentaria del CNCLCVD**

El 2 de junio de 2002 es aprobada la Ley N° 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. 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.

**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 N° 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 sido ejercida al dictar el Reglamento respectivo.**

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 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”.<sup>1</sup>

### **III. La revisión de los Cometidos de las Comisiones Departamentales**

#### **a. La Ley N° 17.514 como marco**

Tal como se ha expresado lo dispuesto en la LVD respecto de los fines del CNCLCVD representa un límite para los cometidos que dicho Consejo puede asignarle a las CDLCVD. Esto implica un marco para la labor de revisión de los Cometidos de éstas. Por esta razón en adelante se desarrollarán una serie de ideas tomando en consideración dos escenarios: 1. Propuestas que perfectamente pueden implementarse dentro del marco jurídico actual. 2. Propuestas que requerirían una modificación de la normativa vigente.

También es preciso desarrollar otro nivel de análisis. No parece razonable que los cometidos de las Comisiones Departamentales no estén coordinados con los que le corresponden al CNCLCVD. Esto implica que algunas de las propuestas de ser consideradas para integrar el reglamento de las CDLCVD también deberían ser consideradas en el marco de una revisión del Reglamento del CNCLCVD.

#### **b. Asesoramiento**

---

<sup>1</sup> 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. En dicho artículo se expresa que en las Comisiones que crean CDLCVD pueden participar los miembros de la Comisión Departamental, pero como el artículo es una copia del análogo del CNCLCVD, en vez de decir “Comisión” dice “Consejo”.

La labor de asesoramiento es esencial tanto para el CNCLCVD como para las CDLCVD, dado su estatus consultivo. Por esta razón este cometido se encuentra enumerado en primera instancia tanto en la LVD como en los Reglamentos.

En lo que refiere al Reglamento vigente de las Comisiones Departamentales se hace referencia a la labor de asesoramiento al Intendente en materia de su competencia.

Parecería que al redactar el Reglamento vigente se utilizó un razonamiento basado en la analogía, justificado quizá en la realidad del momento específico del dictado de dicha norma. Es decir, mientras que para el CDLCVD la ley asignó como cometido el asesoramiento al Poder Ejecutivo, se estimó que lo análogo a nivel territorial serían los ejecutivos Departamentales. Esto es: el Intendente del Departamento.

Sin embargo, varias cosas han cambiado.

**Primero la realidad de los sectores en el territorio. Existen en la actualidad múltiples actores relevantes de los sectores en los Departamentos. Sería posible pensar que las CDLCVD pueden cumplir un importante papel asesorando a las autoridades nacionales en relación a sus políticas en el territorio.**

**Otro cambio es el que refiere a la realidad Departamental.** Por la ley N° 18.567 del 13 de septiembre de 2009, que entró en aplicación en 2010, se crearon en Uruguay nuevas entidades territoriales con el nombre de municipio. Asimismo, por la ley N° 18.653 del 15 de marzo de 2010 se definieron los 89 municipios en que estará subdividido el país. Esto implica que el Ejecutivo Departamental en la actualidad no tiene como único actor al Intendente del Departamento. Estos aspectos podrían hacer reconsiderar también el papel de las CDLCVD en relación a éstas autoridades.

También podría considerarse importante considerar la posibilidad de asesorar a los órganos Legislativos Departamentales, abarcando por tanto en su labor de asesoramiento al Gobierno Departamental en forma íntegra. Es importante observar que la LVD en relación a los CNCLCVD establece el cometido de “opinar, a requerimiento expreso, en la elaboración de los proyectos de ley y programas que tengan relación con la violencia doméstica”.

### **c. Velar por el cumplimiento de esta ley**

**Las Comisiones Departamentales pueden cumplir un importante papel en lo que refiere al cumplimiento de la LVD en el territorio. Este cometido no se encuentra en el Reglamento vigente.**

Esta labor puede ser muy útil además para el abordaje de algunos de los nudos críticos en relación a los aspectos normativos. Como es el caso de la consideración de la normativa como parcialmente adecuada, con importantes

déficits y vacíos en su implementación y aplicación; especialmente en lo que respecta a la LVD.

#### **d. El trabajo con el Plan Nacional de de Lucha contra la Violencia Doméstica**

Los Planes Nacionales son importantes herramientas de la política pública, permiten construir y planificar acciones sostenidas y sustentables, mediante distintas líneas estratégicas que involucran al Estado, la sociedad civil organizada y la sociedad en general.

El reglamento vigente establece como uno de los cometidos de las CDLCVD: “Difundir el Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica, adaptarlo y desarrollarlo localmente”. **Se estima pertinente mantener dicho cometido en un posible nuevo Reglamento.** Todo lo cual es perfectamente adecuado a lo dispuesto en la ley de VD.

Asimismo, es posible ampliar este cometido en lo que tiene que ver con difundir, adaptar y desarrollar localmente otros documentos operativos que sean elaborados en el marco del CNCLCVD. Así como por los sectores en relación a la temática.

#### **e. Coordinación e integración de las políticas sectoriales**

Este es un aspecto esencial de los fines tanto del CNCLCVD como de las CDLCVD. Es así que se encuentra presente tanto en la LVD como en los Reglamentos de ambos órganos consultivos. **En relación a este cometido sería relevante en el marco de un nuevo Reglamento, contemplar y avanzar en lo que refiere a la identificación de otros espacios que desarrollan labores de coordinación de las respuestas sectoriales en el territorio y delimitar conceptualmente la actuación de los distintos espacios.** Es el caso de los Comité de Recepción Local del Sistema Nacional de Protección a la Infancia y Adolescencia contra la Violencia (SIPIAV).<sup>2</sup>

A nivel operativo, la multiplicidad, superposición e intermitencia de espacios y referentes para la articulación interinstitucional ha sido la tónica frecuente tanto a nivel nacional, como local. En concordancia con la fragmentación antes señalada, se observan diversos espacios para abordar las distintas expresiones de la violencia de género, donde frecuentemente, no solo se repiten los organismos participantes sino también las personas que los representan.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> El Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica y el Sistema Integral de Protección a la Niñez y la Adolescencia contra la Violencia, son espacios que si bien tienen en común el campo de la violencia y una integración institucional similar, la creación de los mismos, sus competencias y funcionamiento difieren entre sí.

<sup>3</sup> Soto, Isabel, Hacia una estrategia Nacional para la erradicación de la Violencia Basada en Género, Informe de consultoría, julio 2012. Se estima especialmente importante la consideración del apartado

#### **f. Elaboración de informes**

La producción de información es esencial a los efectos del cumplimiento general de los fines del CNCLCVD y por ende de las CDLCVD. **El reglamento vigente contempla este aspecto en una forma poco práctica y realista, al disponer que las Comisiones Departamentales deban elaborar un informe bimensual acerca del cumplimiento de sus cometidos.**

Sería necesario una formulación más realista de dicho Cometido. A esos efectos se propone establecer que las CDLCVD deben preceptivamente contar con una Sub-Comisión específica encargada de la elaboración de un informe semestral.

#### **g. Potestad para crear Sub Comisiones**

Este aspecto fue analizado anteriormente y se considera conveniente ajustar la redacción de un posible nuevo Reglamento a las consideraciones efectuadas.

#### **h. Inclusión de elementos conceptuales**

El reglamento de un organismo es básicamente un documento formal vinculado claramente a lo orgánico en sentido jurídico. Así como un Plan es en lo esencial un documento operativo. Pero no obstante ello, **se estima que un nuevo Reglamento podría incorporar dentro de los cometidos algunos aspectos conceptuales.** Para lo cual se requiere evidentemente la elaboración de algunos documentos de tal carácter por parte del CNCLCVD. Todo esto en el entendido de que la erradicación de las diferentes formas de violencia basada en género y generaciones, requiere un cambio conceptual que integre una comprensión más amplia de la violencia, como una problemática estructural de las sociedades, superando visiones fragmentadas y/o segmentadas hacia una concepción integral de la misma. Es evidente, este camino implica la necesidad de debatir para clarificar ideas, consensuar objetivos, y definir lineamientos.

Sería el caso de la inclusión explícita en un nuevo reglamento como cometido de las Comisiones velar por la incorporación en el territorio de un Enfoque de la Violencia Basada en Género y en Generaciones. Así como considerar dicho informe en cumplimiento de los restantes cometidos y especialmente en lo que refiere al asesoramiento y la producción de informes.

La inclusión de este aspecto podría ser relevante a los efectos de avanzar en el debate sobre una revisión legal dirigida a abordar la ausencia de un marco normativo más amplio e integral. Se ha constatado que si bien fueron aprobadas diversas normas que contemplan diferentes formas de la violencia basada en género (por ej.: violencia doméstica, maltrato y abuso de niñas, niños y

---

referido a los “Los espacios de articulación interinstitucional” de dicho informe en el cual podemos encontrar un completo análisis de los mismos.

adolescentes, acoso sexual laboral, trata de personas, explotación sexual infantil), las mismas se mantienen dispersas y fragmentadas, invisibilizando la conexión existente entre las diferentes problemáticas así como la articulación de las diferentes acciones dirigidas a su prevención y erradicación.<sup>4</sup>

Por último se considera que la inclusión de estos aspectos conceptuales sería muy importante asimismo en un contexto de elaboración de un Segundo Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica.

#### IV. Consideraciones finales

Tal como fue expresado anteriormente para el desarrollo de la presente propuesta de Cometidos se han tomado en consideración dos escenarios: 1. Propuestas que perfectamente pueden implementarse dentro del marco jurídico actual. 2. Propuestas que requerirían una modificación de la normativa vigente.

**En principio, si bien se acuerdo a la interpretación que se sostiene en el presente documento, la totalidad de los Cometidos pueden ser incluidos sin necesidad de reforma legal de tipo alguno. Es probable que el desarrollo práctico de algunos aspectos que hacen a la integralidad de la concepción del fenómeno de la VBBG serían facilitados en el marco de una nueva ley adecuada a dicho enfoque.**

Esto es así, porque el ámbito de aplicación de la LVD vigente implica un importante límite en este sentido. Dicho ámbito de aplicación se encuentra dado principalmente por lo establecido en el artículo 2do de la ley referida al establecer que: “constituye violencia doméstica toda acción u omisión, directa o indirecta, que por cualquier medio menoscabe, limitando ilegítimamente el libre ejercicio o goce de los derechos humanos de una persona, **causada por otra con la cual tenga o haya tenido una relación de noviazgo o con la cual tenga o haya tenido una relación afectiva basada en la cohabitación y originada por parentesco, por matrimonio o por unión de hecho**”.

Es importante destacar que este aspecto tiene relación con la necesaria adecuación de la normativa nacional a los estándares del derecho internacional de los derechos humanos. Es así que se ha llamado la atención a los Estados sobre el hecho de que todavía cuentan con disposiciones donde los términos “violencia contra las mujeres”, “violencia de género” y “violencia doméstica” o “violencia familiar” son tratados como sinónimos y usados en forma indistinta. Con ello se genera un marco legislativo confuso que obstaculiza su implementación. Asimismo, reitera su preocupación por el uso de nociones como “violencia doméstica” o “violencia familiar” en tanto excluye diversas formas de violencia.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Soto, Isabel, Hacia una estrategia Nacional para la erradicación de la Violencia Basada en Género, Informe de consultoría, julio 2012.

<sup>5</sup> Organización de los Estados Americanos (OEA), Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI), Segundo Informe Hemisférico sobre la Implementación de la Convención

---

de Belém do Pará, abril de 2012. En el mismo sentido, Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Manual de legislación sobre la violencia contra la mujer, ST/ESA/329, 2010. Entre otros documentos.