

Sentencia No.272

MINISTRO REDACTOR:

DOCTOR RICARDO C. PÉREZ MANRIQUE

Montevideo, veintiséis de octubre de dos mil quince

**VISTOS:**

Para sentencia estos autos caratulados: "**F. V., A. J. - SUS LESIONES - EXCEPCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD - ART. 1º DE LA LEY NRO. 19.196**", IUE: 240-349/2014.

**RESULTANDO:**

1º) En los autos que se promovieran ante el Juzgado Letrado de Primera Instancia de Durazno de 1º Turno a consecuencia del accidente laboral que sufriera el Sr. A. J. F. V., trabajador de la empresa Raíces S.R.L. los socios de la empresa promueven excepción de inconstitucionalidad de la Ley No. 19.196, por contravenir los arts. 10 y 72 de la Constitución, expresando en síntesis:

- En cuanto a la legitimación activa, acreditan tener un interés directo, personal y legítimo por cuanto han sido denunciados penalmente solicitando la investigación de hechos que eventualmente podrían quedar comprendidos en el delito creado por la ley impugnada.

- El art. 1 cuando establece "*...no adoptaren los medios de resguardo y seguridad laboral previstos en la ley y su*

*reglamentación...*” entra en colisión con la Constitución ya que recurre a la reglamentación (decretos del Poder Ejecutivo) para tipificar una conducta como delictiva; lo cual viola el principio de legalidad consagrado en el art. 1 del Código Penal, en concordancia con el art. 10 inc. 2do. de la Constitución.

- Los conceptos vertidos por la ley hacen que nos encontremos frente a una ley penal en blanco o abierta, ya que la conducta típica se encuentra determinada no en el mismo tipo penal sino en otra norma jurídica a la cual se remite. La ley que crea el delito no contiene todos los elementos que lo componen, por lo que se requiere la consulta de otras disposiciones legales, reglamentarias y hasta aquellas que surjan de convenios colectivos. Por ende, nos encontramos frente a un tipo penal que se completa con normas que carecen de valor y fuerza de una ley, quebrantando con ello el principio de legalidad, y el de separación de poderes por el cual las normas penales son exclusivas del Poder Legislativo.

- Al encontrarnos ante una norma abierta, que no define una conducta precisa sino que remite en forma genérica a leyes y reglamentos, nos está obligando a complementar el tipo penal con otras disposiciones para conocer cuáles son las medidas de resguardo y seguridad cuyo incumplimiento puede generar

responsabilidad penal. En suma, el delito no sólo implica una remisión a normas reglamentarias infringiendo el principio de legalidad, sino que además se agrava con una imprecisión que conspira contra la seguridad y certeza que debe revestir todo precepto penal donde cualquier incumplimiento a la normativa de seguridad laboral es susceptible de configurar responsabilidad penal, lo cual generaría un sin fin de situaciones delictivas.

- Artículo que también lesiona el principio de culpabilidad, fundamental en Derecho Penal para poder sancionar a quien comete un delito. Si dicho artículo recurre a la responsabilidad objetiva hacia "El empleador, o en su caso, quien ejerciendo efectivamente en su nombre el poder de dirección de la empresa..." son conceptos amplios los cuales al aplicarse al caso concreto podrían generar erróneas interpretaciones, se estaría castigando a su vez a quien no tiene conciencia ni voluntad de delinquir. En Derecho Penal no puede existir responsabilidad sin dolo (con intención de dañar), así lo prevé el art. 18 del Código Penal.

- La Ley No. 19.196 contraviene la coherencia de la normativa penal y extra penal, ya que la responsabilidad objetiva supone un quebrantamiento al principio de culpabilidad que ostenta

rango constitucional como derecho inherente a la personalidad humana en virtud del art. 72 de la Constitución. En efecto, se está castigando a una persona pero sin calibrar las diligencias que adoptó o la intencionalidad de su accionar, solamente responsabilizándolo por los resultados y no por su accionar.

- Solicitan en definitiva que se declare la inconstitucionalidad del art. 1 de la Ley No. 19.196. (fs. 62 vto.).

2º) Recibidos los autos por la Corte, por Providencia No. 1960, dictada el 3 de noviembre de 2014, la Corte dispuso conferir traslado a la Sra. Fiscal Letrada Departamental de Durazno por el término de once días (arts. 125 y 516.1 C.G.P.) y vista al Sr. Fiscal de Corte por el término de veinte días (art. 516.1 C.G.P.) (fs. 67).

3º) El Fiscal Departamental de Durazno de Segundo Turno evacuó el traslado conferido, y por la argumentación que desarrolla postula desestimar la excepción de inconstitucionalidad interpuesta (fs. 77/82).

4º) El Sr. Fiscal de Corte por los fundamentos expuestos en Dictamen No. 0520 de fecha 12 de marzo de 2015, entendió corresponde desestimar la excepción de declaración de inconstitucionalidad

deducida (fs. 96-107 vto.).

5°) Por Auto No. 268 de 18 de marzo de 2015 la Corte dispuso el pasaje a estudio de estas actuaciones (fs. 109 y ss.).

6°) Atento a que el Sr. Ministro Dr. Jorge Ruibal Pino cesó en su cargo el día 6 de junio de 2015, se procedió a la correspondiente audiencia de integración, recayendo el azar en la Sra. Ministra Dra. Sylvia De Camilli (fs. 121 y 130).

**CONSIDERANDO:**

I) La Suprema Corte de Justicia, integrada y por mayoría legal, desestimaré el excepcionamiento de inconstitucionalidad ejercitado.

II) En cuanto a la legitimación activa el redactor de la presente señala que los promotores cuestionan la constitucionalidad del art. 1 de la Ley No. 19.196 que establece:

*"El empleador, o en su caso, quien ejerciendo efectivamente en su nombre el poder de dirección en la empresa, no adoptaren los medios de resguardo y seguridad laboral previstos en la ley y su reglamentación, de forma que pongan en peligro grave y concreto la vida, la salud o integridad física del trabajador, será castigado con tres a veinticuatro meses de prisión".*

Con relación a tal

aspecto, la Corte ha señalado, respecto al análisis de las calidades que debe revestir el interés en actuar, que además de tener la característica de legítimo (no contrario a la regla de derecho, la moral o las buenas costumbres), personal (invocando un interés propio, no popular o ajeno), debe ser directo, es decir que el mismo sea inmediatamente vulnerado por la norma impugnada (Cf. Vescovi, Enrique, "El Proceso de Inconstitucionalidad de la Ley", en Cuadernos de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, No. 18, págs. 148 a 150) (citado en Pronunciamiento No. 335/97).

Partiendo de la opinión de uno de los Maestros del constitucionalismo nacional se afirmó que este interés es también el *"...inmediatamente vulnerado por la aplicación de la ley inconstitucional. No lo es, en cambio, el interés que remotamente pudiera llegar a ser comprometido si la ley se aplicara"* (Justino Jiménez de Aréchaga, *La Constitución de 1952*, t. III, pág. 183). En tesis coincidente con la postulada, del mismo modo, por ilustrado administrativista, para quien, *'Interés directo significa interés inmediato, no eventual o futuro. La existencia de un interés directo implica que el particular se encuentra en una situación jurídica definida y actual con relación a la Administración'* (Héctor Giorgi, *El contencioso administrativo de*

*anulación, pág. 188)*" (Cfe. Sentencias Nos. 4.003/2011, 167/2005, 71/2004, entre otras).

Según el derecho patrio, puede impugnar por inconstitucionalidad una norma quien ha sido afectado en su interés directo, personal y legítimo.

En autos se deduce acción de inconstitucionalidad por quienes invocan su calidad de empleadores (fs. 60 y ss.).

En su exposición afirman que: *"Más allá de considerar que la conducta del denunciante fue la causa de sus lesiones, como surgirá acreditado por la grabación proporcionada al Juzgado y de realizar la defensa en la oportunidad que corresponda, conviene a nuestro interés formular la presente solicitud de inconstitucionalidad de la Ley 16.196 por vía de excepción por cuanto el fundamento de la denuncia está basado en la misma"*.

Como se señalara en Sentencia No. 696/2014 se puede decir que el carácter de ser directo requiere la CERTEZA de que la norma le es aplicada a los actores, es en tal sentido que el redactor de la presente ha sostenido que aún el caso futuro si reviste tal carácter de certeza legitima activamente para deducir la cuestión de constitucionalidad.

En el caso de autos, se repite, se trata de una situación en que la norma no les está sido aplicada, sino solamente plantean la EVENTUALIDAD de que así sea.

En tal caso es evidente que el interés no reviste el carácter de jurídicamente protegido.

Los propios promotores están reconociendo la falta de un interés directo que les habilite a atacar la Ley No. 16.196, en la medida que la misma no les sería aplicable. Por tanto, si entienden que la Ley no los alcanza, no puede admitirse que, a la vez, se consideren lesionados por las disposiciones que ésta contiene. Solicitar la inconstitucionalidad de una norma que no les fue aplicada, no resulta acorde a las calidades requeridas constitucional y legalmente para promover la declaración de inaplicabilidad peticionada (Cfme. vista del Sr. Fiscal de Corte obrante a fs. 99 vto.).

Ello en la medida que de forma invariable se ha sostenido por parte de la Corte que en tanto no se autoriza una acción popular, solamente se encuentran habilitados para promover la defensa de inconstitucionalidad quienes acrediten ser titulares de un interés inmediatamente vulnerado por la norma impugnada; requisito que no resulta eficazmente



cumplido por los promotores en tanto invocan un interés no basado en la lesión actual o inmediata y que importaría en consecuencia la emisión por parte de la Corte de un juicio no referido a un caso concreto como lo requieren las disposiciones que regulan la declaración de inconstitucionalidad (cf. arts. 259 de la Constitución; 508 C.G.P., Sentencias Nos. 179/2006, 664/2008 y 653/2012).

III) El Sr. Ministro Dr. Larrieux entiende que los excepcionantes carecen de legitimación activa para reclamar, a esta altura del proceso, la inconstitucionalidad de las normas objetadas.

Con respecto a la legitimación de los Sres. G. R. P. P. y G. P. P., conforme surge del Auto No. 1707/2014 (fs. 54), éstos no fueron citados en calidad de indagados. Asimismo, de su libelo impugnativo surge la vinculación que éstos tendrían con la víctima de las lesiones, ya que manifestaron ser socios de la empresa Raíces S.R.L., lugar en el que se desempeñaba el denunciante y donde sufrió las lesiones objeto de estas actuaciones.

Cabe señalar que, los excepcionantes aún no han presentado testimonio en Sede Judicial en relación a los hechos investigados, ni el Ministerio Público ha reclamado, en consecuencia,

responsabilidad alguna a su respecto.

En este sentido, el citado Ministro entiende aplicable la posición que sostuvo en la Sentencia de la Corporación No. 498/2014:

*"De conformidad a lo expuesto, los Sres. Ministros Dres. Larrieux y el redactor de la presente, consideran que en mérito a que la inconstitucionalidad de una norma no se puede discutir en la etapa de presumario, la excepción impetrada resulta improcedente".*

*"En efecto, en cuanto a la concepción relativa a que el tema de la inconstitucionalidad, no debe ser abordado en un procedimiento presumarial, siguiendo la posición sustentada por la Corporación en las Sentencias Nos. 2856/2007, 217/2010, 1032/2012, opinan que la disposición cuya declaración de inaplicabilidad se peticiona, no resulta de ineludible aplicación al caso de autos, por cuanto el planteamiento se hace valer para la eventualidad que se entienda aplicable al caso la norma legal impugnada, lo que conlleva a su desestimación".*

*"Por cuanto viene de decirse, resulta enteramente trasladable al presente, lo expresado por la Corte en Sentencia No. 365/2009, en el sentido que: 'La Corte ha entendido que la*

*inconstitucionalidad de una norma no puede discutirse en la etapa del presumario, debido a que, evidentemente, aún no se ha formulado juicio alguno acerca de la probable participación del indagado en los hechos con apariencia delictiva denunciados'".*

*"Así, pues, la Corporación señaló: 'En función de ello, y teniendo en cuenta que el enjuiciamiento penal resulta una eventualidad, las disposiciones cuya declaración de inaplicabilidad se peticiona no resultan de ineludible aplicación al caso de autos, lo que conlleva a su declaración de inadmisibilidad, en tanto el planteamiento se hace valer para la eventualidad de que se entienda aplicable al caso la norma legal impugnada' (cf. Sentencias Nos. 842/2006, 1085/2006 y 2856/2007, entre otras)".*

*"En tal sentido, cabe recordar que la finalidad de la etapa presumarial o de indagación previa, es indispensablemente el investigar y establecer si se configuraron tres parámetros específicos de esta fase, como ser: si el hecho denunciado podría ser constitutivo de delito, si el mismo podría llegar a encuadrar en el tipo penal denunciado o en cualquier otro de la normativa penal y, si se podría llegar a imputar a la persona que aparece como posible sujeto activo del delito o en otra figura, según el tipo específico del delito".*

(...)

*"Por consiguiente, el acogimiento de una pretensión como la planteada supondría una declaración de inconstitucionalidad de 'eventual' aplicación en tanto no existe 'caso concreto', careciendo el interés de la nota de 'directo' requerida (Sentencias Nos. 1197/2012, 625/2013)".*

En consecuencia, concluye que no tendrían legitimación los promotores de la excepción, correspondiendo su rechazo.

IV) Los Sres. Ministros Dres. Chediak y Hounie señalan que, a su juicio, los excepcionantes ostentan legitimación activa para deducir la excepción de inconstitucionalidad contra el art. 1 de la Ley No. 19.196.

El Dr. Chediak indica que en la discordia que extendiera en la Sentencia No. 39/2015 de la Corporación, se pronunció a favor de la legitimación activa de los promotores de ese expediente para reclamar, por vía de acción, la declaración de inconstitucionalidad del art. 1 de la Ley No. 19.196, en el bien entendido de que, en sus calidades de empleadores o funcionarios con poder de dirección en las empresas, sus situaciones se encuadraban en la del sujeto activo que individualiza la norma mencionada.

Por tal motivo y teniendo

en consideración que los excepcionantes de autos fueron denunciados por el trabajador accidentado conforme a las disposiciones de la Ley No. 19.196 (fs. 33-34 vto.) y que se han practicado varias diligencias probatorias a fin de esclarecer el siniestro laboral tanto a solicitud de la víctima como del Ministerio Público, considera que, contrariamente a lo que dictaminó el Sr. Fiscal de Corte, tienen legitimación activa para reclamar la declaración de inconstitucionalidad del art. 1 de dicha ley.

El Dr. Hounie por su parte precisa que a diferencia de lo resuelto por la Corte en Sentencia No. 39/2015, la vía elegida para la promoción de la declaración de inconstitucionalidad es la de excepción (art. 510 nral. 2 del C.G.P.), por lo que, a diferencia de la vía de acción, el caso concreto se enmarca en el proceso en el que se deduce la inconstitucionalidad (art. 508 del C.G.P.), (Sentencia No. 60/2015 de la Corte).

En la especie, se trata de un proceso penal que se encuentra en etapa de presumario, en el que los excepcionantes son indagados. Entonces, la existencia del caso concreto resulta indudable.

El citado Ministro considera que se encuentran legitimados para promover el

presente proceso de declaración de inconstitucionalidad por vía de excepción.

En primer término, el hecho de que la excepción de inconstitucionalidad haya sido promovida en el curso de un presumario no incide en su procedencia. Disiente, en tal sentido, con la jurisprudencia de la mayoría de la Corporación recogida en Sentencias Nos. 2856/2007, 217/2010 y 1032/2012, entre otras.

La redacción dada al artículo 113 del C.P.P. por la Ley No. 17.773 zanjó definitivamente la discusión acerca de la naturaleza procesal de la etapa de presumario al pronunciarse en sentido afirmativo. Se trata de una cuestión sobre la que ya existía consenso doctrinario, como se señala en estudio específico sobre el punto (cf. Santiago Garderes y Gabriel Valentín, *El nuevo régimen del presumario*, FCU, 2ª ed., 2009, pág. 43).

Por ello, coincide con los autores citados cuando señalan: *"Afirmada la naturaleza procesal del presumario, debe concluirse en la admisibilidad de la excepción de inconstitucionalidad planteada durante esta etapa del proceso, puesto que el art. 511 del Código General del Proceso dispone que la excepción de inconstitucionalidad podrá plantearse desde que se promueve el proceso hasta la conclusión de*

*la causa' (...); resulta indudable que a partir de que la persona es indicada de cualquier manera como posible participe de un hecho con apariencia delictiva se activan todas las garantías emanadas de los principios (...)” del debido proceso legal y demás del proceso penal (obra citada, págs. 72 y 44).*

En segundo término, y en lo que a la existencia de legitimación activa en el caso a estudio refiere, entiende que ella es clara.

Los excepcionantes tienen idéntica situación procesal. Son dos sujetos que fueron denunciados y convocados en calidad de indagados a un proceso penal (fs. 58) que, atento a las características de los hechos relacionados en la denuncia (fs. 33/34 vto.), presupone la aplicación de la norma impugnada, máxime cuando fue expresamente solicitada por el denunciante (fs. 33 vto.).

Su calidad de indagados se constata por cuanto fueron citados a declarar a la Sede con asistencia letrada (fs. 58).

No comparte lo sostenido por el Fiscal de Corte en cuanto a que como los propios excepcionantes sostuvieron que la norma no les era aplicable (fs. 60), estarían reconociendo su falta de interés directo para atacar la Ley No. 19.196 (fs. 99 vto.).

Por el contrario, coincide con Julio Chalar en discordia extendida en la Sentencia No. 137/2014 de esta Corte, en la que sostuvo que: *"El hecho de que la parte considere que no se configuran los elementos previstos en la norma para su concreta aplicación no quiere decir que ésta no vaya a ser aplicada por el Juez de la causa. El Juez puede considerar que se ha cumplido con los requisitos para que se verifique la prescripción corta, en oportunidad de dictar la sentencia definitiva. En dicho caso ya no podrá, el excepcionante, promover la inconstitucionalidad de dicha norma (art. 511.1 C.G.P.)."*

Revisando la posición asumida desde que integro esta Corte, es que concluyo (...), que el hecho de que la parte se defienda expresando que no se encuentra alcanzada por una norma que pretende aplicar la contraria no excluye su efectiva aplicación, y por ende, la posibilidad de impugnación de ésta por inconstitucional.

Se trata de dos defensas válidas y no excluyentes. Por un lado, la parte entiende que no se configuran los elementos que permitan aplicar el art. 65 de la Ley No. 18.308. Por otro lado, y para el caso en que se considere de aplicación dicha norma, entiende que ésta colide con los principios establecidos en la Carta, y solicita se declare inconstitucional.



Trasladadas dichas consideraciones al caso de autos, concluye que el hecho de que los comparecientes de fs. 60/62 vto. se defiendan invocando que no les resultaría aplicable la Ley No. 19.196 (ya que aducen que fue la conducta del denunciante lo que provocó que se lesionara, fs. 60) no obsta a que el juez de mérito aplique la norma en cuestión.

A su juicio, sólo en aplicación de la norma impugnada es concebible la tramitación de un proceso penal en el que sean indagados los socios de "Raíces S.R.L.", empresa empleadora del trabajador que resultó gravemente lesionado en el accidente laboral que dio origen a la causa (fs. 3/4).

En suma, entiende que los empleadores de Aníbal Figueroa, indagados en autos por los referidos hechos, se encuentran legitimados para impugnar la ley en virtud de la cual están siendo sometidos a un proceso penal.

V) Los Sres. Ministros Dres. Chediak, Hounie y el redactor de la presente -sin perjuicio de lo expresado *ut supra*- consideran que existen razones de mérito que determinan la solución desestimatoria enunciada.

Ello por cuanto, más allá de lo cuestionable que pueda entenderse la norma

impugnada por la generalidad de las conductas que tipifica como delitos, no puede imputársele que contravengan disposiciones de orden superior.

Doctrinariamente se entiende por "ley penal en blanco" aquella norma jurídica con rango legal que remite y, por tanto, habilita a otra norma a regular un aspecto o materia concreta. En otras palabras, el supuesto de hecho no se encuentra regulado por completo en la norma legal, sino que debe acudir a otra norma jurídica con el mismo rango o de rango inferior para poder completarlo.

La ley penal en blanco fue así llamada por Karl Binding quien sostenía que son aquellas en las cuales queda determinada la sanción punitiva, y la norma prohibitiva debe ser regulada por un reglamento.

Ello tiene una relación histórica pues data de la época en que Carlos V dominaba Alemania. Este monarca había promulgado una legislación penal única por medio de la cual, le confería la facultad de legislar a las autoridades locales en una especie de delegación legislativa.

La ley penal en blanco es aquella cuyo precepto es indeterminado en cuanto a su contenido y es fijada con precisión sólo la sanción. El precepto debe ser llenado por otra disposición legal o

por decretos o reglamentos.

Los Reglamentos, ni ninguna otra norma que no sea el Código Penal, puede tipificar conductas como delito. La Lex scripta (como el mandato de escritura y reserva de la ley en materia penal). Y; la Lex certa (como el mandato de determinación o taxatividad, a la vez, como fundamento en la limitación impuesta a las normas penales a acudir a normas extra penales). Ellas, pueden verse afectadas por la existencia de las normas penales que hacen un reenvío a normas de rango de inferior jerarquía o extrapenales.

Zaffaroni, por su parte afirma que *"la ley penal en blanco no es inconstitucional en tanto que su estructura venga impuesta por la división de los poderes del Estado"*.

Muñoz Conde y García Arán refieren a la necesidad de las remisiones a la normativa reglamentaria por lo complejo y cambiante de ciertas materias (sanitaria, laboral, medioambiental) que debe regular el Código Penal y porque *"la norma penal no puede recoger los múltiples matices con los que la conducta punible puede producirse"*.

Por su parte, Chaves Hontou entiende que la ley penal en blanco puede legitimarse en la medida en que la regulación delegada

sea tan sólo parte del precepto legal y, al mismo tiempo, el complemento del mismo sea cometido o asignado a una autoridad que, por su propia competencia en la regulación, sea capaz de realizarlo en forma legítima (citados por Ariel Nicolliello en "La responsabilidad penal por infracciones a la normativa sobre seguridad en el trabajo en la Ley No. 19.196 de 25 de marzo de 2014, Derecho Laboral - Tomo LVII - N° 254 - Abril-Junio 2014, pág. 280).

Como señala Miguel Langón Cuñarro, no debe confundirse la Ley o tipo penal en blanco, con los tipos abiertos, indicando: *"En las primeras, no existe precepto determinado, en las segundas, el precepto existe, sólo que el Juez tendrá una amplia gama de interpretaciones para establecer el contenido de la prohibición"*.

Establece luego una serie de condiciones que garantizarán la admisibilidad excepcional de esta forma de legislar, que suponen: *"...a) que exista con todo el detalle que fuera posible, la descripción de lo prohibido o mandado, dejando a la disposición inferior en el futuro, sólo la determinación de las condiciones en que se castigaría dicha conducta; b) que se establezca en todo caso la sanción, es decir la pena, con toda precisión; c) que la disposición con la que se complemente el blanco dejado en el precepto*

*por la Ley, sea publicitada y promulgada del mismo modo que la Ley, de forma que pueda ser ampliamente conocida; d) que rija naturalmente siempre para el futuro, es decir no desde la fecha de vigencia de la Ley originaria, sino desde el momento en que se hizo pública, y pudo ser conocida la disposición por medio de la cual se llenó el blanco dejado por el legislador” (Cfme. autor citado en “Curso de Derecho Penal y Proceso Penal, Tomo I, Primera parte “El derecho penal en general”, págs. 156 a 160).*

Y, específicamente refiriéndose a la Ley No. 19.196 de 25 de marzo de 2014, Ariel Nicolliello, al analizar la responsabilidad penal por infracciones a la normativa sobre seguridad en el trabajo, sostuvo: *“No sería razonable exigir que el tipo penal contenga todos los posibles comportamientos contrarios a la normativa de seguridad laboral, cuando en nuestro ordenamiento esa normativa es principalmente de fuente reglamentaria, por decisión expresa del legislador, reenvío fundado en cuanto la normativa de prevención supone efectuar especificaciones técnicas, variables según la época, el sector de actividad y el lugar de trabajo (Ley 5.032). Le quedaban entonces a nuestro legislador tres opciones: a) efectuar una remisión casi vacía a la ley -que contiene muy pocas disposiciones en materia de seguridad laboral- generando*

*un tipo penal inaplicable e ineficaz para tutelar el bien jurídico; b) describir genéricamente la conducta, mediante un tipo penal abierto, incurriendo en vaguedad contraria a la certeza que exige el principio de legalidad, o c) remitirse a la ley y a su reglamentación, de modo de abarcar suficientemente los diferentes incumplimientos, otorgando de ese modo precisión y certeza a la norma penal, aunque esto supusiera completar la ley penal en blanco con normas reglamentarias. Optó por esta última alternativa, que es la que permite tutelar adecuadamente el bien jurídico, y dar suficiente certeza sobre el contenido de la conducta prohibida. La certeza del derecho 'es garantía de igualdad ante la ley y hace que el sistema penal sea cognoscible y creíble' y asegura 'la sujeción del juez a la ley, que garantiza la inmunidad del ciudadano frente a la arbitrariedad'.*

*Por otra parte, debe tenerse presente que la penalización del delito de peligro supone 'adelantar la barrera de protección penal', que ya existe en el delito de daño (homicidio, lesiones). Y la modalidad culpable de esas figuras penales de daño se produce, conforme al artículo 18 del Código Penal, cuando media 'imprudencia, impericia, negligencia o violación de leyes o reglamentos'. Aquí hay una referencia a la reglamentación que no ha sido*

*objeto de tacha por inconstitucionalidad. Si el delito de daño a la vida o a la integridad física puede producirse, bajo la modalidad culpable, por violación de los reglamentos de seguridad laboral, anteponer la barrera de protección supone penar el peligro concreto generado por incumplimiento de esa normativa, antes de que se produzca el daño”.*

Asimismo, la cuestión de constitucionalidad de las leyes penales en blanco ha sido examinada por los tribunales constitucionales de diversos países. Al respecto, el Tribunal Constitucional español ha admitido *“la colaboración reglamentaria en la normativa sancionadora”* en la medida que *“queden suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta”*.

En la misma línea, la jurisprudencia de la Corte Constitucional italiana ha señalado que el principio de legalidad no requiere que la proposición normativa sea completa, sino que de ella emerja el *“núcleo significativo”* de la disposición.

Un criterio similar ha sido seguido por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, que ha entendido que el respeto del *“contenido esencial”* de la ley penal es la clave para juzgar la constitucionalidad de la remisión a la norma reglamentaria.

Coincidentemente, el Tribunal Constitucional chileno ha tolerado las leyes penales en blanco, siempre que la norma legal cuente con el núcleo central de la conducta punible, el texto legal haya efectuado expresamente la remisión a la norma reglamentaria y ésta tenga suficiente claridad (Cfme. autor y ob. cit. págs. 281 a 284).

VI) Resulta aplicable -en lo esencial- lo resuelto por la Corte en Sentencia No. 25/2014 que, remitiéndose a los Pronunciamientos Nos. 61/05 y 18/2010, en oportunidad de analizar la "ley penal en blanco" sostuvieron su constitucionalidad.

La Corte, en Sentencia No. 402/2013 expresó, en términos enteramente revalidables al subexamine: *"Como se advierte del memorial de agravios del excepcionante, la invocada violación de los principios de legalidad y determinación consagrados en el art. 10 de la Constitución de la República implica considerar a la norma impugnada una 'Ley penal en blanco'.*

*Tal como ha señalado este Colegiado:*

*'Se entiende que constituye una 'Ley penal en blanco' aquélla que no contiene toda la definición del hecho punible, sino que se remite a una norma distinta. En tales casos, parte de la*



*definición de la conducta, se encuentra en una disposición que complementa la Ley penal.*

*En nuestro Código Penal existe gran cantidad de disposiciones penales en blanco, basta únicamente señalar las de la usurpación de títulos, en el artículo 167, donde la norma se refiere a profesiones en general y cuyo precepto debe ser integrado por las distintas Leyes que regulan el ejercicio de las profesiones académicas o que requieren una habilitación especial, vigentes en el país.*

*En general, se afirma la necesidad de estas remisiones por lo complicado y variante de las materias en que se utiliza la Ley penal en blanco. Véase por ejemplo lo relativo al medio ambiente, a la materia sanitaria, a la laboral, etc.*

*El Código Penal no puede recoger todos los matices con los que la conducta puede darse (o configurarse); por ello resulta inevitable recurrir al reglamento para completar la definición.*

*No se puede pretender que se relacionen en forma expresa y detallada todas y cada una de las posibles acciones, omisiones, o situaciones en que puede incurrir un posible agente; ello sería imposible, ya que no se concebiría un código que detalle en cada artículo todas las hipótesis fácticas que pueden darse en la realidad y que, obviamente, son infinitas.*

*La amplitud con que una norma describe una figura, ya sea mediante otra Ley o a través de normas de naturaleza administrativa, no colide con la Constitución, siempre que se advierta en forma inequívoca que está dentro del sistema de significaciones que la propia Ley consagra (en el caso concreto la conducta del agente debe, necesariamente, traducirse en una vulneración de la obediencia, que es el bien jurídico protegido o tutelado por la Ley).*

*Modernamente, se admite que exista colaboración reglamentaria de la Ley sancionadora, pero condicionado a que en la Ley queden suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta (v. MUÑOZ CONDE, Francisco. GARCIA ARAN, Mercedes. 'Derecho Penal. Parte General', Valencia 1993, pág. 104).*

*Se ha dicho con precisión: 'Naturalmente la Ley puede hacerlo también (describir) remitiéndose a esquemas trazados en otros textos legales, incluso de jerarquía inferior, pero siempre que ellos satisfagan los requisitos indispensables para dar certeza a los destinatarios respecto a lo que está impuesto o vedado' (CURY URZUA, Enrique, 'Derecho Penal. Parte General', Edito. Jurídica de Chile, Santiago, 1982, tomo 1, págs. 154 y 155).*

*En general pues, se admite*

*la validez de la Ley penal en blanco siempre que no deje a los ciudadanos cierta incertidumbre sobre la licitud o ilicitud de sus actos.*

*Pueden resumirse estos conceptos señalando que la Ley penal en blanco es aceptable cuando tiene caracteres capaces de asegurar al ciudadano el conocimiento cabal de los mandatos y prohibiciones protegidos por una norma penal.*

*Para ello pueden establecerse varios principios, a saber:*

*1) La Ley penal en blanco tiene que describir inmediatamente la acción u omisión sancionable, abandonando a la disposición complementaria la precisión de las condiciones en que ello sucederá.*

*2) La Ley penal en blanco que se remita a una norma inferior jerárquicamente, debe determinar por sí misma la sanción.*

*3) Las normas complementarias deben ser conocidas por quienes deben cumplirlas.*

*4) Como el contenido de la norma complementaria integra el tipo de la Ley en blanco, tiene que determinar el hecho punible, o sea precisar los contornos de lo que está prohibido...'* (sentencia No. 74/1997 de la Suprema Corte de Justicia)".

VII) Aplicando los conceptos

que vienen de señalarse al caso de autos, la impugnada resulta adecuada a los preceptos contenidos en nuestra Carta Magna, en tanto no obstante su generalidad, reúne los elementos esenciales que le son exigibles a todo tipo penal, a saber: sujeto activo, bien jurídico protegido, conducta típica y la pena (Cfme. dictamen del Sr. Fiscal de Corte obrante a fs. 104 vto.).

No vulnera en consecuencia el principio de legalidad, que, como lo señalara esta Corporación en Sentencia No. 70/97: *"En el principio de legalidad se suelen advertir tradicionalmente una dimensión técnica y una dimensión política. En el primer aspecto, dicho principio proporcionaría la esencial garantía de la seguridad jurídica: que los ciudadanos sepan -en la medida de lo posible, dados los mecanismos a través de los cuales se adquiere tal conocimiento- qué conductas pueden realizar y cuales no, con qué penas pueden ser sancionadas sus infracciones de las normas, en qué marco procesal y con qué condiciones de ejecución (Cf. 'Aproximación al Derecho Penal Contemporáneo', Ed. José María Bosch - Barcelona, 1992, p. 252)"*.

En el caso, como se expresara, todos los requisitos enumerados se cumplen.

En primer lugar, la norma describe la conducta típica como aquella omisión de adoptar los medios de resguardo y seguridad laboral

previstos en la ley y su reglamentación, de forma que pongan en peligro grave y concreto la vida, la salud o la integridad física del trabajador. Por lo que está correctamente descrita, delegándose a la inferior que ésta precisara las condiciones en que dicha omisión se habría de verificar.

En segundo lugar, el art. 1 de la Ley No. 19.196 fija la sanción que recaerá sobre aquél cuya conducta resulte atrapada por este tipo penal, la que será de tres a veinticuatro meses de prisión.

En tercer lugar, resulta por demás razonable que sea el empleador o aquella persona que ejerza el poder de dirección en la empresa quien deba, necesariamente, conocer la normativa legal y reglamentaria que le impone salvaguardar la vida y la integridad física de los trabajadores que tiene a su cargo.

A modo de ejemplo, el Decreto No. 125/2014, dictado por el M.T.S.S., regulatorio de la seguridad y la higiene en la industria de la construcción, establece, en su art. 130, que: *"Cuando se trabaje en presencia de aberturas que impliquen riesgos de caídas mayores o iguales a 2 metros se deberá realizar la adecuada protección mediante resguardos, barandas o similares"*, y continúa el art.

131: "Éstas deben tener una resistencia mínima de 150 kg. en cualquier plano y posición. La altura mínima a cubrir será de 1,00 metro con respecto al plano de apoyo y su conformación deberá impedir el riesgo de caída de personas y materiales a través de la misma. Si son construidas con tablas de encofrado o caños contarán como mínimo con dos elementos horizontales equidistantes".

O, en el caso de las empresas forestales, el art 42 del Decreto No. 372/999 prevé que: "Todas las herramientas y máquinas utilizadas en actividades forestales deberán: 42.1. Estar diseñadas ergonómicamente. 42.2. Cumplir con los requisitos de seguridad establecidos en normas nacionales o internacionales, que aseguren la protección de los elementos cortantes y los mecanismos de transmisión. 42.3. Mantenerse en buen estado de conservación y uso. 42.4. Ser utilizadas únicamente en los trabajos para las que fueron diseñadas. 42.5. Ser manejadas solamente por los trabajadores que hayan sido autorizados a hacerlo".

Así, pues, es exigible a los empleadores que pertenezcan a la industria de la construcción o a la forestal que conozcan estos decretos y que los cumplan, dado que son sus destinatarios directos y los únicos responsables de su efectivo cumplimiento.

Por ende, si no los cumplieran y, además, ello pusiera en peligro grave y concreto la vida, la salud o la integridad física del trabajador, se configuraría el ilícito previsto en el art. 1 de la Ley No. 19.196, sin que ello implique vulneración alguna del principio de legalidad.

Resulta claro que este tipo de normas (las leyes y sus reglamentaciones de las que habla el artículo cuestionado) determinan el hecho punible y precisan los contornos de lo que está prohibido, con lo que también se cumple con el cuarto de los requisitos enumerados por la Corte para que las leyes penales en blanco se ajusten a la Carta (Sentencia No. 402/2013).

Tampoco resulta cierto que los sujetos activos del delito no se encuentren claramente especificados.

Como viene de señalarse, la norma refiere al empleador o, en su caso, a quien ejerza efectivamente en su nombre el poder de dirección en la empresa.

*“Tenemos entonces que el sujeto activo no es indeterminado sino calificado y se identifica doblemente: primero con la figura del empleador, pero no es cualquier empleador, sino aquél que está ligado con una empresa. Y luego con una segunda*

*persona, que no es justamente el empleador, sino otra que 'ejerce efectivamente en su nombre el poder de dirección en la empresa'" (Gustavo Bordes, "Breves reflexiones sobre el art. 1 de la reciente Ley No. 19.196 de responsabilidad penal del empleador", publicado en la página web del Poder Judicial: [www.poderjudicial.gub.uy](http://www.poderjudicial.gub.uy)).*

Entonces, como bien lo señaló el Fiscal de Corte, el responsable habrá de determinarse en cada caso concreto, de entre los dos posibles sujetos activos que menciona la norma.

Por consiguiente, el empleador no responderá por el solo hecho de ser tal, sino que lo hará "(...) *en tanto y en cuanto, como es obvio, se les pueda imputar participación en la decisión omisiva considerada delictiva por la norma en cuestión*" (Miguel Langón Cuñarro, "Aspectos jurídico-dogmáticos de la Ley No. 19.196/014", Revista CADE. Doctrina y jurisprudencia, Tomo XXVII, año 6, junio de 2014, pág. 67).

Una vez determinado quién fue el que omitió cumplir las normas de seguridad y, así, puso en riesgo la vida, la salud o la integridad física del trabajador, se identificará al sujeto activo del delito.

Por consiguiente, parece



claro que la norma reclama la subjetividad del agente, con lo cual "(...) en un caso concreto, podrá no ser responsabilizado el empleador si habiendo éste decidido adoptar los medios de resguardo y seguridad exigidos ello no se concreta (o se deja de realizar) por incumplimiento de quien ejerce efectivamente el poder de dirección en nombre de aquel, salvo que tuviera posibilidades reales de contralor, todo lo cual podrá variar en cada situación" (dictamen del Sr. Fiscal de Corte fs. 106 vto./107).

De esta forma queda también descartado que la norma en cuestión consagre una hipótesis de responsabilidad penal objetiva y vulnere, así, el principio de culpabilidad recogido por el art. 72 de la Constitución, dado que no es cierto, como afirmaron los excepcionantes, que se esté responsabilizando a un sujeto "por los resultados y no por su accionar" (fs. 62).

Como señala Langón, esta figura delictiva exige "(...) la voluntad consciente de omitir los medios de resguardo previstos por la ley y su reglamentación (...). No se requiere intención de lesionar, ni de matar, ni de afectar la salud del trabajador, sino intención deliberada y consciente de no cumplir con las normas de seguridad establecidas por la norma" (obra citada, pág. 68).

Como explica destacada doctrina, el art. 1 de la Ley No. 19.196 previó una figura de peligro, donde hay un adelantamiento de la sanción con relación a los delitos de resultado material. Mientras que, en éstos, se sanciona recién cuando se produce el daño, la importancia que le ha dado el legislador al bien jurídico tutelado en la norma en examen lo llevó a sancionar la mera puesta en peligro. No se exige que el empleador evite toda lesión o muerte, sino que controle, en la medida exigida normativamente, las eventuales fuentes de riesgo que están en su ámbito de dominio.

Malet expresa que la exigencia del tipo subjetivo impide la responsabilidad objetiva o por el mero resultado; de ahí la importancia del contenido que cabe darle al dolo, que es una de las formas del tipo subjetivo y la única consagrada en el art. 1 en análisis. En consecuencia, es innecesario, para destacar la subjetividad imprescindible, agregar un adverbio como "deliberadamente" o locuciones como "manifiestamente deliberada". Incluso, el empleo de expresiones como esas puede conducir a confusión y puede llegar a creerse que debe existir un *plus*, con una suerte de dolo deliberado, lo que no es correcto (Cfme. Malet, Mariana, "Accidentes laborales: análisis del delito previsto en la Ley No. 19.196", en *Revista de*

*derecho penal*, No. 22, F.C.U., Montevideo, diciembre de 2014, págs. 29 y 39).

En este mismo sentido, Terradillos Basoco, Catedrático de Derecho Penal de la Universidad de Cádiz, analizando la ley uruguaya en comparación con la legislación española sobre la materia, sostiene:

*"En algún sector de la doctrina uruguaya se ha mantenido que el delito de la Ley N° 19.196 se contrapone al principio de culpabilidad, en cuanto, pretendidamente, castiga supuestos de responsabilidad penal objetiva en los que no concurre dolo ni imprudencia (...).*

*Una lectura sosegada del Proyecto, de la Ley e, incluso, del CPU, deslegitima este tipo de críticas porque no da base alguna a este tipo de interpretaciones (...)"* (Terradillos Basoco, Juan María, "Protección jurídico-penal de la vida y salud de los trabajadores. Ley uruguaya No. 19.196 y experiencia española", en *Revista de derecho penal*, No. 22, F.C.U., Montevideo, diciembre de 2014, pág. 68).

VIII) Las costas, de cargo de los excepcionantes por ser de precepto (art. 523 del C.G.P.).

Por los fundamentos expuestos, la Suprema Corte de Justicia, integrada y por

mayoría legal,

**FALLA:**

DESESTÍMASE LA EXCEPCIÓN DE  
DECLARACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EJERCITADA, CON  
COSTAS.

OPORTUNAMENTE, DEVUÉLVASE.

**DR. JORGE O. CHEDIK GONZÁLEZ**  
PRESIDENTE DE LA SUPREMA  
CORTE DE JUSTICIA

**DR. JORGE T. LARRIEUX RODRÍGUEZ**  
MINISTRO DE LA SUPREMA  
CORTE DE JUSTICIA

**DR. RICARDO C. PÉREZ MANRIQUE**  
MINISTRO DE LA SUPREMA  
CORTE DE JUSTICIA

**DR. FELIPE HOUNIE**  
MINISTRO DE LA SUPREMA  
CORTE DE JUSTICIA

**DISCORDE:** Voto a favor de  
declarar la inconstitucio-

**DRA. SYLVIA DE CAMILLI**  
**MINISTRA**

siguientes fundamentos:

validad del art. 1° de la  
Ley No. 19.196 por los

La norma impugnada reza,  
lo siguiente: "El empleador, o en su caso, quien  
ejerciendo efectivamente en su nombre el poder de  
dirección en la empresa, no adoptaren los medios de  
resguardo y seguridad laboral previstos en la ley y su  
reglamentación, de forma que pongan en peligro grave y  
concreto la vida, la salud o la integridad física del  
trabajador, serán castigados con tres a veinticuatro  
meses de prisión".

A nuestro criterio, la  
disposición legal contraviene lo previsto en el art. 10  
inciso 2° de la Constitución de la República,  
incurriendo en una violación del principio de legalidad  
amparado en dicha norma, que establece que "Ningún  
habitante de la República será obligado a hacer lo que  
no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe" y  
consagrado en el art. 1° del Código Penal, cuando  
dispone que "Es delito toda acción u omisión  
expresamente prevista por la ley penal. Para que ésta se  
considera tal, debe contener una norma y una sanción".

Como entiende Cairoli, al  
comentar la norma en cuestión (cit. Revista de  
Legislación Uruguaya 2013-2014, [www.laley.com](http://www.laley.com)), dicha

disposición legal promueve un nuevo tipo penal omisivo, sobre la base de un delito de peligro concreto en una ley penal en blanco. Afirma el distinguido catedrático de Derecho Penal y ex Ministro de la Suprema Corte de Justicia, el lenguaje jurídico penal, a diferencia de otras ramas del derecho, debe ser preciso, muy claro, lo que se llama "lex certa", que no de lugar a posibles analogías, y ello porque el principio de legalidad es la misión principal del sistema penal. En el caso del art. 1° de la Ley No. 19.196 estamos ante norma penal en blanco que se refiere a una eventual y futura integración reglamentaria. De ahí, que afirma: "Definitivamente esto no es aceptable, los preceptos difusos de la ley penal en blanco sólo pueden integrarse por normas jurídicas creadas y contenidas en una ley en sentido estricto y no por disposiciones que estén en peldaños más bajos que los de una ley. Una ley en blanco que no sea completada o integrada por una disposición que no es a su vez legal, puede llegar a ser inconstitucional. Esta es pues, la primera irregularidad de esta ley de responsabilidad penal empresarial".

De la lectura de la norma, resulta que estamos ante un delito de omisión pues se castiga a quienes... "no adoptaren los medios de resguardo y seguridad laboral previstos en la ley y su reglamentación". De ahí, que además de vulnerar la norma

el principio de legalidad, no especifica de modo concreto, a qué medios de resguardo se refiere, no se sabe que es lo que se debe o no se debe hacer. Siguiendo al mencionado autor, se puede afirmar que la ley no es clara, "sino más bien oscura imprecisa y sobre todo recurre a la redacción de un reglamento para que la parte objetiva del tipo penal se integre. ¿Cuál es el verbo nuclear de esta nueva figura delictiva? ¿Cuáles son concretamente las obligaciones del empresario? ¿Qué es lo que debe hacer para no incurrir en omisión responsable? No se sabe..." En opinión del destacado jurista especialista en la materia, "En resumen, esta ley es un dechado de todo lo que no se debe hacer en la sanción de un tipo penal delictivo".

Esta incertidumbre en el tipo penal, en nuestra opinión, violatorio del principio de legalidad, también está violando el art. 72 de la Constitución de la República, en tanto dicho principio deriva de la forma republicana de gobierno.

Nos encontramos, en la especie ante un problema gravísimo de incertidumbre en la descripción de una figura delictiva, no se trata, de un mero problema de diseño de la norma. Por ello, no tenemos el agrado de compartir las expresiones del Sr. Fiscal de Corte en su dictamen de fs. 105, cuando afirma que "...en los términos en que se definió la figura

típica ésta otorga certeza y seguridad al justiciable sobre la conducta debida, desde que ella se fija mediante disposiciones previamente dictadas y cuyo conocimiento le es posible tener, por lo que se encuentra en condiciones de saber los medios de resguardo y seguridad que debe proporcionar a quien para él trabaja, cumplido lo cual evitará ser responsabilizado penalmente por el delito analizado”.

Tal como sostiene Langón Cuñarro, la doctrina ha elaborado las condiciones mínimas de admisibilidad de las leyes en blanco, las que pueden resumirse en: A) Que exista en la norma penal la descripción más precisa posible de lo prohibido o mandado, dejando a la disposición inferior sólo la determinación de las condiciones en que se castigaría dicha conducta. B) Que se establezca la pena con toda precisión. C) Que la disposición que complete el tipo en blanco sea publicitada y promulgada del mismo modo que la ley, de forma que pueda ser ampliamente conocida. D) Que la disposición complementaria rija desde el momento en que se hizo pública y pudo ser conocida. (Citado por Babace, en “Responsabilidad Penal del empleador en caso de accidentes de trabajo” Revista de Derecho Laboral LVI No. 250, pág. 350). En nuestra opinión en la norma impugnada sólo se cumple el segundo requisito de los mencionados precedentemente.



En suma, todo lo antes expuesto nos permite afirmar, para que el art. 1° de la Ley No. 19.196, no vulnerase el principio de legalidad consagrado constitucionalmente bastaba la remisión a disposiciones concretas contenidas en una o más leyes de seguridad laboral, extremo que no se verificó, por lo que nos pronunciamos en el sentido de declarar la inconstitucionalidad de la norma en cuestión, por contravención de lo previsto en los arts. 10 inc. 2° y 72 de la Constitución de la República.

**DR. FERNANDO TOVAGLIARE ROMERO**  
**SECRETARIO LETRADO DE LA SUPREMA**  
**CORTE DE JUSTICIA**