

# PRIMERAS REFLEXIONES SOBRE LA LEY PENAL EMPRESARIAL

---

VERÓNICA SCAVONE<sup>(1)</sup>

---

VIRGINIA GINARES<sup>(2)</sup>

---

## I. INTRODUCCIÓN

---

La recientemente aprobada Ley N° 19.196 conocida como Ley Penal Empresarial, había generado desde sus inicios un gran debate nacional, político, empresarial, gremial y académico. La exposición de motivos del proyecto presentado por cinco representantes (dos por Canelones, dos por Durazno y uno de Montevideo, en su mayoría del partido político de gobierno) –aun cuando no se trate del texto finalmente aprobado– daba cuenta de estas circunstancias polémicas que han signado su suerte. “EXPOSICIÓN DE MOTIVOS. Cada vez que abordamos el tema de los trabajadores lo hacemos teniendo en consideración los múltiples logros alcanzados desde el primero de marzo de 2005 en adelante. Decenas de leyes de protección laboral aprobadas en la legislatura pasada, unas cuantas en esta, vigencia de consejos de salario y negociación colectiva, ley de libertad sindical, marcan una realidad distinta para los trabajadores. Asumimos que se ha avanzado en múltiples aspectos. Sin embargo, no es posible sustraerse de una realidad que golpea a los trabajadores y sus familias en forma creciente. Existe en el país una crónica roja que no aparece en forma sistemática en los medios de comunicación. Nos referimos a que mueren decenas de trabajadores por año en accidentes

---

(1) Jueza letrada de Trabajo de 1° Turno.

(2) Jueza letrada del Interior - Colonia 1° Turno.

de trabajo. A su vez, cientos de trabajadores quedan con secuelas de por vida. Esto se da en el marco de los miles de accidentes laborales que suceden anualmente en nuestro país. La accidentalidad no es producto de la casuística, sino consecuencia de los procesos de organización del trabajo en que las patronales tienen poder discrecional. Las comisiones bipartitas de seguridad en el trabajo están lejos de ser una realidad nacional. La represión llevada adelante durante años ha logrado que en gran parte de las empresas de diversas ramas de actividad no estén constituidas o sean inoperantes. Los esfuerzos permanentes del MTSS, a través de la Inspección General del Trabajo, han logrado mejorar en forma sustantiva los cuerpos inspectivos y la recepción de denuncias. Sin duda que abordar la accidentalidad requiere un enfoque integral. No existen recetas mágicas. Es imprescindible abordar la situación tanto desde el punto de vista de encarar una gran campaña nacional de sensibilización sobre el tema, haciendo énfasis en los aspectos culturales, como asimismo en el estricto cumplimiento de la normativa vigente en materia de salud, seguridad e higiene en el trabajo. A la vez estamos convencidos de la importancia de avanzar en materia legislativa incorporando en nuestra legislación el presente proyecto de Legislación Laboral Penal, como existen en legislaciones avanzadas a nivel internacional. Ejemplos de esto encontramos en países como España, Italia e Inglaterra. Partimos de la base de que existe una dificultad objetiva a la hora de analizar el tema con la seriedad debida. No existen en el país estadísticas oficiales sobre siniestralidad laboral desde el año 2001. Por tanto, el conocimiento que existe en el país sobre el tema es imperfecto, se basa en informaciones parciales y muchas veces se realizan afirmaciones sin ningún respaldo técnico. Trabajos de técnicos prevencionistas basados en cifras que provienen básicamente del Banco de Seguros y que han sido cruzadas con datos sobre personal ocupado y PBI sirven para analizar la evolución de los accidentes de trabajo en nuestro país. En base a estas consideraciones podemos afirmar que en los últimos años los siniestros atendidos por el BSE (Banco de Seguros del Estado) han crecido más que el PBI y la cantidad de trabajadores en actividad. Tanto los accidentes como los días de temporaria crecieron en mayor proporción que los niveles de actividad. El presente proyecto que ponemos a consideración del parlamento tiene por objetivo ser un aspecto que contribuya a avanzar desde un punto de vista integral en la superación de la grave situación planteada. Avanzar en una normativa de estas características es un reclamo de larga data del movimiento sindical uruguayo<sup>(3)</sup>.

---

(3) Así resulta del “Trámite Parlamentario” a la ley en análisis conforme Carpeta ingresada el 7 de noviembre de 2012 en consulta a <[www.parlamento.gub.uy](http://www.parlamento.gub.uy)>.

Resulta similar al razonamiento legislativo en el ámbito de la defensa de los derechos humanos en perspectiva de género, creando normativa específica de naturaleza penal aun cuando existían normas legales que prohibían la violencia física, psicológica, sexual y patrimonial entre las personas. La prohibición genérica no resultó eficiente por lo que la ley debió decirlo específicamente a través de incorporación de agravantes genéricas y específicas, creación de figuras penales y de procesos especiales abreviados con impulso cautelar y punitivo.

Todas estas normas, con inclusión de la que estamos analizando, deben leerse a la luz de los derechos humanos cuya protección consagran, en tanto no debemos olvidar que la protección de los riesgos laborales constituye un derecho humano fundamental, al que apunta proteger el plexo normativo internacional y nacional vigente. A nuestro criterio, en esta labor interpretativa, los derechos humanos deben ser el punto de partida, de esta norma y de cualquier norma infraconstitucional. Al respecto, el profesor Martín Risso cita a Herbert Kruger para quien “antes los derechos fundamentales solían valer en el ámbito de la ley, (pero) hoy las leyes valen en el ámbito de los derechos humanos”<sup>(4)</sup>.

Además, y en materia de derechos humanos, sigue siendo menester insistir en la prevención y en la educación en tal clave, pues la puesta en peligro –ni que hablar el daño– de un derecho fundamental acarrea riesgos incalculables tanto desde una perspectiva del costo económico de la reparación patrimonial como la fáctica dificultad de la plena e integral indemnización.

## II. LAS CRÍTICAS QUE HA SUSCITADO LA LEY

---

En tan solo tres artículos ha logrado concitar múltiples reparos que pueden analizarse en variadas publicaciones doctrinarias, foros y artículos de prensa<sup>(5)</sup>.

---

(4) RISSO FERRAND, Martín. *Algunas garantías básicas de los derechos humanos*. Ed. F.C.U., citado por la Dra. Mabel Rivero en “Personas. Su Dignidad”.

(5) A vía de ejemplo: en: *Doctrina & Jurisprudencia CADE*, Tomo 26, año 6, abril de 2014, “La nueva ley de responsabilidad penal del empleador”, G. Gauthier (p. 5), en: *Profesionales & Empresas CADE*, Tomo XXV, año 6, mayo de 2014 “Nuevo escenario para los empleadores: se aprobó la ley de responsabilidad penal”, Dres. A. Cibils e I. López; “Nociones preliminares respecto a la Ley N° 19.196 que establece la responsabilidad penal del empleador”, Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay, Dres. Mailhos, Jones y Yarza; “Ley de responsabilidad penal empresarial: ¿es preferible una ley inconstitucional a que no haya ley”, Dr. P. Durán; “Ley de responsabilidad penal empresarial: los desafíos de este nuevo escenario”, Dr. C. Díaz; en: *Doctrina & Jurisprudencia CADE*, Tomo 27, año 6, junio de 2014, “Responsabilidad penal empresarial. Análisis de la Ley N° 19.196”, Dr. G. Gauthier; “Comentarios sobre la ley de responsabilidad penal del empleador”, Dr. N. Larrañaga; “Algunos aspectos de la ley de responsabilidad penal del empleador”, Dra. L. Dono; “Ley de responsabilidad penal del empleador”.

Definir el sujeto activo del tipo penal que crea el artículo 1 enfrenta desde el inicio dos perspectivas de análisis de cada rama del derecho involucradas.

La falta de libertad inicial del trabajador al contratar, partiendo de la premisa que en las relaciones de trabajo se entabla un vínculo con clara disparidad de poder en favor del empleador genera un marco mínimo de protección con cuatro manifestaciones concretas: la regla *in dubio pro operario*, la irrenunciabilidad de derechos, la continuidad o estabilidad laboral, y la primacía de la realidad. En cuanto a la determinación de la figura del empleador, seguramente esta última vertiente tiene relevancia. Para el Derecho Laboral la duda opera a favor del operario y aunque no alcance la materia probatoria ni para dar acreditada la relación laboral, en caso de controversia; importa que en caso de existencia de dos normas que resulten aplicables, se aplica la que más favorezca. Al decir de Plá “si una norma puede entenderse de varias maneras, debe preferirse aquella interpretación más favorable al trabajador”, por lo cual seguramente el juez convocado a aplicar la norma, se enfrenta al desafío de determinar qué incidencia tiene este principio de tanto arraigo en el Derecho Laboral; muy especialmente cómo conciliarlo con los específicos de la materia penal, porque esta es una ley que determina la actuación del juez penal. A nuestro criterio quizás puedan extrapolarse criterios laborales, para determinar quién es el empleador y quién no lo es, o quién hace las veces de tal (en la terminología legal), pero siempre y cuando esta interpretación no afecte los principios de legalidad e *in dubio pro reo* del Derecho Penal. Porque para el Derecho Penal el mismo principio elemental de garantía procesal es que la duda favorece al indagado, y en su mérito se exilia la integración analógica o la amplificación de la responsabilidad si no es por definición de la misma ley penal.

En similar tensión de oposición se encontrarán los principios de legalidad y tipicidad del Derecho Penal, los cuales se transforman en un muro estricto que contiene los embates dinámicos de un Derecho Laboral, esencialmente flexible a la casuística de las relaciones que se establecen con el sujeto de la protección, partiendo siempre de la norma constitucional que establece la protección del trabajo (art. 53). El sujeto activo de la figura penal, la existencia de una norma penal en blanco, el alcance a las empresas públicas, culpa, dolo y/o dolo eventual, la reiteración delictual con otros tipos penales, las definiciones terminológicas de la ley laboral, la integración de normas de diversa jerarquía incluyendo Convenios de OIT plantean a todos los estudiosos más preguntas que certezas, con el riesgo de modificar con el paso del tiempo la perspectiva que se haya considerado en

---

y el estado”, Dres. F. Rotondo y M. Pezzutti; “Estado empresario y responsabilidad penal empresarial ¿resulta aplicable a la administración la Ley N° 19.196?, Dr. R. Flores.

una primera aproximación<sup>(6)</sup>. Sin embargo, como juezas lo que más preocupa es su aplicación práctica que parte obviamente de una interpretación de los textos normativos en su contexto (y a la luz, como dijéramos, de la perspectiva constitucional y de los derechos humanos que protegen).

Ahora bien, si es o no la mejor alternativa es una cuestión de debate doctrinario que no puede evitar la aplicación de la ley. Si la presión de un grupo de interés explica la sanción penal tampoco es un tema que obste el acceso a la justicia de quien tenga interés en la aplicación de esta norma.

### III. CONTEXTO NORMATIVO DE LA LEY N° 19.196

---

Las normas que regulan la temática en análisis pueden dividirse en normas de prevención, protección y reparación.

La Declaración Universal de Derechos Humanos reconoce expresamente el derecho a la seguridad personal (art. 3), a la seguridad social (art. 22), al trabajo en condiciones dignas y satisfactorias (art. 23), a una vida digna que le asegure salud y bienestar, así como seguros en caso de sufrir ciertos riesgos que lo tornen vulnerable (art. 25). El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en sus artículos 7 y 9 expresa que los Estados parte están obligados a reconocer el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, considerando especialmente la seguridad y la higiene en el trabajo, así como el más alto nivel posible de salud física y mental destacando que las medidas que adopten aquellos deberán asegurar la plena efectividad de este derecho, mejorando la higiene del trabajo y del medio ambiente, la prevención, el tratamiento y el combate de las enfermedades profesionales. El Protocolo de San Salvador en su art. 7 reconoce el derecho al trabajo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias, para lo cual los Estados deben garantizar en sus legislaciones nacionales la seguridad e higiene en el trabajo (literal e). La Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre reconoce el derecho a la salud, al trabajo en condiciones dignas y a la seguridad social que proteja al trabajador en las múltiples contingencias de su vida laboral (arts. XI, XVI y XIX). La Carta de la OEA en su artículo 45 recoge específicamente la obligación de los Estados de

---

(6) Estos temas fueron expuestos recientemente por las Dras. Rosina Rossi y Mariana Malet en videoconferencia a integrantes del Poder Judicial con una claridad y contundencia que merecen una difusión aún mayor.

garantizar el trabajo como un derecho y deber social, con dignidad para quien lo realiza, en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia<sup>(7)</sup>. La Declaración Socio-laboral del Mercosur del año 1998, en su art. 17 consagra el derecho de todo trabajador de ejercer sus actividades en un ambiente de trabajo sano y seguro, que preserve su salud física y mental y estimule su desarrollo y desempeño profesional, debiendo los Estados formular, aplicar y actualizar políticas y programas en materia de salud y seguridad con el fin de prevenir los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, promoviendo condiciones ambientales propicias para el desarrollo de las actividades de los trabajadores. En ámbito específico de la OIT, reseñamos la Declaración de Filadelfia, que en su párrafo III literal g reconoce la obligación de la OIT de fomentar entre los Estados, programas que protejan adecuadamente la vida y al salud de los trabajadores en todas las ocupaciones. Uruguay ha ratificado a la fecha 15 Convenios Internacionales sobre normas de seguridad y salud en el trabajo, de los cuales dos se encuentran denunciados y, por ende, no están en vigor (CT N°s 45 y 62). En tal sentido, destacamos los CIT N° 120 sobre higiene en comercios y oficinas ratificado por Ley N° 16.643, CIT N° 148 sobre protección de los trabajadores sobre riesgos profesionales debidos a la contaminación del aire, ruido y las vibraciones en el lugar de trabajo ratificado por Ley N° 15.965, CIT N° 155 sobre seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente del trabajo ratificado por Ley N° 15.965, CIT N° 161 sobre servicios de salud en el trabajo ratificado por Ley N° 15.965, CIT N° 167 sobre seguridad y salud en la construcción ratificado por ley nacional; CIT N° 176 sobre seguridad y salud en las minas ratificado recientemente el 5 de junio de 2014, CIT N° 184 sobre seguridad y salud en la agricultura ratificado por Ley N° 17828. En materia de reparación, se destaca el CIT N° 121, ratificado por Ley N° 14.116, relativo a las prestaciones en caso de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. En el ámbito nacional nuestra Constitución de la

---

(7) Ver además entre otros instrumentos internacionales y regionales: CEDAW art. 11 nal. 1 literales e y f sobre derecho a la seguridad social, a la protección de la salud y a la seguridad en las condiciones de trabajo, incluso la salvaguardia de la función de reproducción, nal. 2 lit. d, protección de la mujer durante el embarazo, art. 12. Nal. 1, servicios apropiados al embarazo, parto y lactancia; Convención Interamericana de Belém do Pará en sus arts. 1, 2, 3, 4 y 9 que, entre otros tópicos, ordena la prevención del daño en toda situación de vulnerabilidad de una mujer; Convención sobre los Derechos del Niño, art. 32 por el cual es obligación del Estado proteger al niño contra el desempeño de cualquier trabajo nocivo para su salud, educación o desarrollo, con edades mínimas de admisión de empleo y reglamentando las condiciones del mismo; el *Protocolo de San Salvador* por el cual se reconoce como derecho humano la salud ocupacional y la Declaración Sociolaboral del Mercosur de Río de Janeiro. Esta última norma en su artículo 17 establece que se debe reconocer el derecho a trabajar en un ambiente de trabajo sano y seguro, que preserve la salud física y mental y estimule el desarrollo y desempeño profesional del trabajador.

República reconoce en sus artículos 7, 10, 36, 41, 44, 47, 53, 54, 55, 56, 67, 72 y 332 un elenco de derechos humanos básicos y en progresión, los que contemplan no solo las situaciones de vulnerabilidad por edades, género, circunstancias sociales, sino también la salud, seguridad social, dignidad laboral, medio ambiente sano, y la doble perspectiva de derecho y deber en lo que respecta al trabajo y la salud<sup>6</sup>.

Por su parte, la Ley N° 5.032 que data del 21 de julio de 1914, estableció la obligación de “tomar medidas de resguardo y seguridad para el personal de trabajo a efectos de evitar accidentes”, terminología que adopta también la recientemente sancionada Ley N° 19196 en su artículo 1<sup>(8)</sup>. En el año 1989 se sanciona la Ley N° 16.074, que declaró obligatorio el seguro sobre accidentes de trabajo y enfermedades profesionales (art. 1), previendo la responsabilidad civil de todo patrono por los accidentes que ocurran a los obreros y empleados “a causa del trabajo o en ocasión del mismo” (art. 2), pronunciándose por un concepto amplio de patrono y de obrero o empleado, salvo excepciones (arts. 3, 4 y 6) y estableciendo que la cobertura comprende los derechos expresamente contemplados en la misma ley, salvo que hubiere mediado dolo o culpa grave del patrono en el incumplimiento de normas sobre seguridad y prevención (art. 7). Si el patrono aseguró a su personal, el accionamiento debe dirigirse contra la institución del Estado (art. 7 inc. 2), y si el patrono no cumplió con tal obligación, igualmente corresponde

---

(8) Artículo 7: “Los habitantes de la República tienen derecho a ser protegidos en el goce de su vida, honor, libertad, seguridad, trabajo y propiedad (...)”, art. 10: “Las acciones privadas de las personas que de ningún modo atacan el orden público ni perjudican a un tercero, están exentas de la autoridad de los magistrados (...)”, art. 36: “Toda persona puede dedicarse al trabajo (...) o cualquier actividad lícita, salvo las limitaciones de interés general que establezcan las leyes”, art. 41: “La ley dispondrá las medidas necesarias para que la infancia y juventud sean protegidos contra (...) la explotación”, art. 44: “El Estado legislará en todas las cuestiones relacionadas con la salud e higiene públicas, procurando el perfeccionamiento (...) Todos los habitantes tienen el deber de cuidar su salud, así como el de asistirse en caso de enfermedad (...)”, art. 47: “La protección del medio ambiente es de interés general. Las personas deberán abstenerse de cualquier acto que cause depredación, destrucción o contaminación graves al medio ambiente (...)”, art. 53: “El trabajo está bajo la protección especial de la ley. Todo habitante de la República, sin perjuicio de su libertad, tiene el deber de aplicar sus energías intelectuales o corporales en forma que redunde en beneficio de la colectividad (...)”, art. 54: “La ley ha de reconocer a quien se hallare en una relación de trabajo o servicio, como obrero o empleado, la independencia de su conciencia moral y cívica; la justa remuneración; la limitación de la jornada; el descanso semanal y la higiene física y moral”, art. 55: “La ley reglamentará la distribución imparcial y equitativa del trabajo”, art. 56: “Toda empresa cuyas características determinen la permanencia del personal en el respectivo establecimiento, estará obligada a proporcionarle alimentación y alojamiento adecuados (...)”, art. 67: “Las jubilaciones generales y seguros sociales se organizarán en forma de garantizar a todos los trabajadores, patronos, empleados y obreros, retiros adecuados y subsidios para los casos de accidentes, enfermedad, invalidez, (...)”, art. 72: “La enumeración de derechos, deberes y garantías hecha por la Constitución, no excluyen los otros que son inherentes a la personalidad humana o se derivan de la forma republicana de gobierno” y art. 332: “Los preceptos de la presente Constitución que reconocen derechos a los individuos, así como los que atribuyen facultades e imponen deberes a las autoridades públicas, no dejarán de aplicarse por falta de reglamentación respectiva, sino que ésta será suplida, recurriendo a los fundamentos de las leyes análogas a los principios generales de derecho y a las doctrinas generalmente admitidas”.

que la aludida institución preste asistencia médica y pague las indemnizaciones que correspondieren “con independencia de que sus patronos hayan cumplido o no con la obligación de asegurarlos” (art. 8 inc. 1). Justamente, el artículo 7 de esta ley ha sufrido modificaciones, introducidas por el artículo 3 de la Ley N° 19.191. La nueva redacción –ubica con términos similares– la parte final del inciso 1 que preveía que en caso de dolo o culpa grave, el banco de seguros del Estado podrá aplicar las sanciones correspondientes (pérdida del seguro, recuperaciones de gastos y multas) en el inciso 3 ; y agrega dos incisos que prevén en esta hipótesis (esto es, si hubiere mediado dolo o culpa grave), la reparación integral del daño a cargo del empleadores, esto es, la posibilidad el trabajador de reclamar por daños típicamente civiles, tales como el lucro cesante, daño moral o daño material; e impone a los funcionarios actuantes la obligación de dar cuenta al Inspector General de Trabajo de la presunta comisión de un ilícito, quien a su vez deberá –bajo su más seria responsabilidad funcional– dar cuenta al juez penal, obligación que resultaba innecesaria legislar, si se tiene en consideración que en su carácter de funcionario público, y al amparo del artículo 177 del CP, se encuentra obligado de practicar tal denuncia.

Como se advierte, la norma prevé dos vías de reclamación en hipótesis de expatrono o patrono que ha incurrido en dolo o culpa grave, una para la que están legitimados los trabajadores y sus sucesores, pudiendo reclamar daños patrimoniales y morales más allá de la indemnización tarifada, y otra diversa en la que está legitimado el ente asegurador, quien podrá reclamar se le reembolse –ante el incumplimiento del asegurado– el dinero que abonó por concepto de aquellas indemnizaciones. La sola lectura de la norma, utilizando el adverbio “además”, que denota aumento o adición (cfme. Diccionario Real Academia Española), determina que la norma prevé una doble legitimación causal y para el reclamo de diversos rubros.

En el ámbito reglamentario existen una gran cantidad de decretos, referentes al tema, varios en determinadas áreas de actividad, tales como para la industria química, sector forestal, el sector agropecuario, la industria naval entre otros. Destacamos el Decreto 406/988 sobre seguridad , higiene y salud ocupacional en la industria y el comercio; el decreto 89/1995 en materia de seguridad e higiene en la industria de la construcción y Decreto 283/996; en el año 2007 el Decreto 291 estableció formas de gestión de la prevención de los riesgos laborales a nivel de las empresas, aplicable a todos los establecimientos de los sectores comercial, industrial, rural y de servicios, tengan o no fines de lucro, excluyéndose únicamente la industria química y la construcción.



#### IV. PRINCIPIOS QUE IMBUYEN LA LEY

---

Desde la perspectiva de la normativa preexistente a la Ley N° 19.196 confluyen una serie de obligaciones impuestas a los empleadores y a los trabajadores que implican el cuidado de la vida, salud, integridad, medio ambiente, seguridad y legalidad. Cualquier apartamiento de ese marco de la diligencia media implicará una asunción de riesgos de parte del empleador (o del propio trabajador como se dirá en el capítulo siguiente) pudiéndosele tipificar la consumación del delito definido en el artículo 1 y/o las sanciones administrativas de naturaleza patrimonial del artículo 2. Una empresa legalmente conformada, con respeto de las condiciones legales y reglamentarias de funcionamiento, que ha adoptado las medidas de seguridad que le eran exigibles, con instancias de capacitación y concientización desarrollando una gestión transparente frente a los organismos de control materializa un concepto de diligencia media empresarial. El empresario evasor, irregular, antirreglamentario, en “negro”, sin registro que posibilite su seguimiento, habilitación, control o fiscalización no solo constituye una interferencia desleal en la distribución de la oferta y la demanda, sino un destinatario de la imposición de todas las sanciones legales y reglamentarias existentes.

La Directiva del Consejo de la UE de 12 de junio de 1989 relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo establece una serie de definiciones, derechos, deberes, medidas y controles que aseguran la uniformización de las normas nacionales que pretenden alcanzar los objetivos tuitivos. Destaca que aún hay que lamentar un número elevado de accidentes laborales y enfermedades profesionales por lo que se torna necesaria la información, la participación, la capacitación, y así como impone obligaciones a los trabajadores de respeto de las normas de seguridad y salud ocupacional obliga a los empresarios mantenerse al tanto de los progresos técnicos y científicos en el diseño de puestos de trabajo<sup>(9)</sup>. Sobre esta Directiva nace la Ley española N° 31/1995 del 8 de noviembre de 1995 sobre “Prevención de Riesgos Laborales”<sup>(10)</sup> que establece al inicio “La protección del trabajador frente a los

---

(9) Artículo 1, Ley N° 5032: “Los empresarios de establecimientos industriales, los directores de construcciones de todas clases, los que explotan minas y canteras o cualquier otro trabajo en que haya peligro para los operarios, quedan obligados, desde la promulgación de la presente ley, a tomar las medidas de resguardo y seguridad para el personal de trabajo, a efecto de evitar los accidentes originados en la utilización de máquinas, engranajes, etc., así como para deficiencias en las instalaciones en general. Estas medidas serán las indicadas para la reglamentación que comete al Poder Ejecutivo, la que deberá ser especial para cada industria o grupo de industrias análogas. Esta reglamentación será revisada periódicamente para incluir en ella las modificaciones y ampliaciones que aconsejen la ciencia y la práctica”.

(10) En: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1989L0391:20081211:ES:PDF>>.

riesgos laborales exige una actuación en la empresa que desborda el mero cumplimiento formal de un conjunto predeterminado, más o menos amplio, de deberes y obligaciones empresariales y, más aún, la simple corrección a posteriori de situaciones de riesgo ya manifestadas. La planificación de la prevención desde el momento mismo del diseño del proyecto empresarial, la evaluación inicial de los riesgos inherentes al trabajo y su actualización periódica a medida que se alteren las circunstancias, la ordenación de un conjunto coherente y globalizador de medidas de acción preventiva adecuadas a la naturaleza de los riesgos detectados y el control de la efectividad de dichas medidas constituyen los elementos básicos del nuevo enfoque en la prevención de riesgos laborales que la Ley plantea. Y, junto a ello, claro está, la información y la formación de los trabajadores dirigidas a un mejor conocimiento tanto del alcance real de los riesgos derivados del trabajo como de la forma de prevenirlos y evitarlos, de manera adaptada a las peculiaridades de cada centro de trabajo, a las características de las personas que en él desarrollan su prestación laboral y a la actividad concreta que realizan”. Por su parte el artículo 42 regula sobre las responsabilidades estableciendo que “El incumplimiento por los empresarios de sus obligaciones en materia de prevención de riesgos laborales dará lugar a responsabilidades administrativas, así como, en su caso, a responsabilidades penales y a las civiles por los daños y perjuicios que puedan derivarse de dicho incumplimiento (...)”. Recuérdese que la exposición de motivos de la ley uruguaya hacía referencia a esta norma europea que acumula las sanciones civiles, administrativas y penales, y considera incluido tanto a trabajadores privados, con excepción del servicio del hogar familiar, como a los dependientes de las administraciones públicas, con las particularidades del caso y excluyendo a las funciones de policía, seguridad, resguardo aduanero, militar y de guardia civil, operativos de seguridad civil y peritajes forenses en catástrofes o calamidades. Asimismo, encomienda considerar particularmente las pequeñas y medianas empresas en la posibilidad de implementar medidas de seguridad, y el trabajo especialmente protegido de mujeres y discapacitados<sup>10</sup>.

Tomando como ejemplo los ejes orientadores de la ley española así como la introducción que efectúa la ley peruana N° 29.783<sup>(11)</sup>, considerando el contexto

---

(11) En su “Exposición de Motivos” hace referencia que “el artículo 40.2 de la Constitución Española encomienda a los poderes públicos, como uno de los principios rectores de la política social y económica, velar por la seguridad e higiene en el trabajo. Este mandato constitucional conlleva la necesidad de desarrollar una política de protección de la salud de los trabajadores mediante la prevención de los riesgos derivados de su trabajo y encuentra en la presente Ley su pilar fundamental. En la misma se configura el marco general en el que habrán de desarrollarse las distintas acciones preventivas, en coherencia con las decisiones de la Unión Europea que ha expresado su ambición de mejorar progresivamente las condiciones de trabajo y de conseguir este objetivo de progreso con una armonización paulatina de esas condiciones en los diferentes países europeos”.

normativo de la ley uruguaya en análisis, pueden establecerse una serie de principios que orientarían la aplicación práctica de la ley:

- a) Principio de prevención: dado que los derechos al trabajo digno, seguridad personal y salud son inherentes a la persona humana, el principio rector debe ser el de prevenir su lesión debiendo el empleador utilizar todos los medios necesarios para crear un ambiente laboral seguro y sano. Pero dado que el trabajo y la salud también constituyen deberes, el trabajador se encuentra sometido a la obligatoriedad de acatar las directivas en tal sentido empleando en forma correcta los implementos y protocolos de seguridad puestos a su disposición. Leyes como la N° 16.072 (Leasing, art. 36) y N° 17.228 (Prenda sin desplazamiento, art. 11) castigan el abandono de los bienes objeto de los contratos o prendados con penas de prisión; es decir, legalmente ya se consideraba responsabilidad del deudor el cuidado debido de los bienes confiados a su custodia al punto de sancionarle penalmente por su omisión. Aunque la protección penal está dirigida a la indemnidad del patrimonio que garantiza la deuda, no parece razonable que solo estén protegidos los bienes muebles incluidos en un proceso productivo y no la mano de obra implicada en el mismo emprendimiento.
- b) Principio de responsabilidad: la responsabilidad es puesta a cargo del empleador por no adoptar los medios de resguardo y seguridad laboral previstos en la ley y su reglamentación. En la relación laboral, el trabajador tiene derecho a su incolumidad y es el empleador el obligado contractualmente a protegerlo frente a los riesgos laborales. Por consecuencia, es el responsable de prevenir los siniestros como obligación contractual derivada del contrato de trabajo y en cumplimiento de normas de seguridad e higiene de naturaleza pública. El empleador debe eliminar o prevenir causas de peligrosidad para el trabajador, so pena de responder por las consecuencias lesivas de su accionar; debiendo el proceder con toda la diligencia de buen padre de familia, cumpliendo estrictamente las exigencias legales y reglamentarias, así como las recomendaciones técnicas y todas las medidas que la prudencia y la experiencia aconsejen. Este deber de prevención que está basado en la esencia misma del contrato, consiste en definitiva en que el patrono ha de tomar todas las medidas adecuadas –y no algunas–, conforme a las condiciones especiales del trabajo para evitar que el trabajador sufra daños en su persona o en sus bienes, debiendo extremar la diligencia conforme por el riesgo propio de las tareas que cumpla. Si no es concebible

ningún empresario desconectado de la suerte económico-financiera de su emprendimiento, no puede admitirse uno que no se involucre con estos otros aspectos de su gestión empresarial.

- c) Principio de cooperación: dada la doble perspectiva desde la que puede considerarse la salud del trabajador, como derecho y como deber, así como la referencia que realiza la norma al poder de dirección de la empresa, resulta indudable la necesidad de establecer mecanismos de cooperación, información y capacitación a la interna del lugar de trabajo, entre los trabajadores y con los empleadores, y sus gremiales así como con los organismos públicos de contralor y fiscalización.
- d) Principio de protección dinámica de los derechos humanos implicados: No puede considerarse suficiente la protección que se logre respecto de la vida, salud e integridad de los trabajadores, sino que esa tuición debe entenderse en constante revisión tanto desde el punto de vista de la tecnología en uso, las asesorías que puedan provenir de organismos públicos o de técnicos prevencionistas y aún de las investigaciones que se realicen respecto de los accidentes laborales y enfermedades profesionales, con un soporte estadístico serio y confiable.
- e) Principio de acceso a mecanismos eficientes de protección: dada la naturaleza de los derechos en riesgo, la respuesta debe ser efectiva, accesible y eficiente. Desde la atención integral de la salud, la investigación científica de los factores de riesgo, el diseño de lugares de trabajo seguros, la protección del medio ambiente laboral y global hasta la actuación coordinada de los organismos estatales o privados que confluyen en la problemática planteada.

## V. ASPECTOS PRÁCTICOS

---

Conjugando el texto de la ley con los principios establecidos precedentemente podrían plantearse las siguientes cuestiones:

1. Actuación de urgencia. El artículo 45 del Código del Proceso Penal (en adelante, CPP) uruguayo establece que todos los jueces sin importar su rango ni materia son competentes para adoptar las primeras y más urgentes diligencias cuando se hallen próximos al lugar de un hecho con apariencia delictiva. En el caso en análisis resultará aplicable en la medida

- que el juez del lugar tome conocimiento de la situación de riesgo grave y concreto que corre la vida, salud o integridad física de algún trabajador cuando le reporte la información policial la autoridad administrativa de la zona como podría ser la falta de retorno de una embarcación pesquera, el vuelco de un camión de carga transportando personal, el incendio en zona forestada, o la existencia de otros trabajadores en situación similar a la de aquel que ya ha sufrido el daño concreto de su vida, salud o integridad física.
2. Comunicaciones entre sedes. Esta ley también generará la necesidad de trabajo coordinado entre Juzgados con diversa competencia conforme el “Principio de acceso a mecanismos eficientes de protección” anteriormente explicitado. Un proceso jurisdiccional en el que se debate un conflicto individual de trabajo pero en el que resulte probado que en cierta empresa no se adoptaron los medios de resguardo y seguridad laboral previstos en la ley y su reglamentación con peligro grave y concreto de la vida, salud e integridad física del trabajador, deberá incluir en su resolución la remisión de un testimonio a la Sede con competencia penal. Pero en tanto las acciones civiles –en sentido amplio– y las penales son independientes en nuestro régimen procesal penal (art. 25 a 29 del CPP) nada obstaría que desde el inicio del proceso laboral en el que se reclame un incumplimiento de aquella naturaleza, la cuestión fuera también analizada en el fuero penal. Con idéntico razonamiento el reclamo administrativo por un incumplimiento deberá ponerse en conocimiento del juzgado penal en cuanto se constate primariamente la existencia de aquel peligro más allá de adoptar las medidas de protección. Baste considerar que si existiere una medida cautelar respecto de cierto lugar de trabajo por sus condiciones inseguras que implicase clausura, suspensión o desalojo, debería también darse cuenta a la justicia penal.
  3. Valor de la prueba trasladada<sup>(12)</sup>. Esta cuestión en el proceso civil se encuentra regulada dentro del capítulo de “Reglas generales” de la prueba, reclamando básicamente para su validez que el traslado opere entre procesos en los que se haga valer contra la parte que lo ha solicitado o con su conocimiento. En el proceso penal se regula dentro del capítulo de la “Acción civil” y se requieren las mismas condiciones para validar su eficacia. La

---

(12) Puede verse además en Chile previsiones de los artículos 68 y 69 de la Ley N° 16.744 y sus modificativas o el Código Sanitario, decreto con fuerza de ley N° 725 en su art. 82 de 1967 y sus modificativas; en Perú Ley N° 29.783/2011 de “Seguridad y Salud en el Trabajo”, con un proyecto modificativo N° 3330/2013 a estudio desde abril 2014 conforme resulta de la página web del Parlamento peruano.

determinación subjetiva de la integración de las respectivas litis condicionará la eficacia probatoria de los medios de prueba trasladados. Si en el proceso laboral se demandó únicamente al empleador directo en el sentido de persona física o jurídica que recibe los servicios y se beneficia de ellos, y en el proceso penal el indagado es otra persona –quien ejercía en su nombre el poder de dirección– consideramos que no podría valorarse como prueba eficaz la diligenciada en el primer proceso mencionado. Por su parte el giro utilizado de “audiencia de ella” de ambos textos legales no implica que haya estado en audiencia, por ejemplo, en calidad de testigo, sino que debe haberse diligenciado con su conocimiento y debida oportunidad de control probatorio.

4. Prescripción de las acciones. En materia laboral las acciones derivadas de las relaciones de trabajo prescriben al año y los créditos o prestaciones laborales prescriben a los 5 años, conforme la Ley N° 18.091, sin perjuicio de las eventuales interrupciones de dicho plazo por los mecanismos previstos en los artículos 3 y 4 de la referida norma. Pero la Ley N° 16.074 previó en su artículo 66 un plazo prescripcional específico de 10 años para las acciones por cobro de primas de seguros y demás obligaciones a cargo de los patronos y del Banco de Seguros del Estado. El delito previsto en la Ley N° 19.196 de acuerdo con el régimen general de los artículos. 117 y 119 del Código Penal (CP) prescribe al tenor de su condena de prisión a los cuatro años contados a partir del día de su consumación. Nuevamente la labor coordinada entre sedes y con otras instituciones deviene primordial para que el decurso del tiempo no se erija en una causal de impunidad. Nótese que la normativa penal solo otorga capacidad interruptora de la prescripción a la orden judicial de arresto, la interposición de la denuncia o la comisión de otro delito, salvo que la ley establezca una cuestión prejudicial, hipótesis que no se encuentra prevista en esta norma (arts. 120, 121 y 122 del C.).
5. Sujeto activo del tipo penal. Desde las posiciones más restrictivas que solo consideran al empleador directo y en la actividad privada hasta la más amplia que considera como posible la imputación del ilícito a todo empleador en cualquier actividad, se debatirá uno de los puntos más críticos de la aplicación de la ley. Nuevamente, la cuestión probatoria sobre quién tenía poder de dirección, si ese poder de dirección es considerado en forma genérica o solo en lo atinente a la salud y seguridad laborales, a qué persona física de la persona jurídica empleadora alcanza, así como la determinación del nexo causal entre la puesta en peligro y la omisión imputable a

- un sujeto concreto, o la eventual inconstitucionalidad de la norma referida requieren de una elaboración que excede el marco de esta presentación.
6. Legitimación para denunciar. Sin dudas, el sujeto activo del tipo penal genera múltiples interpretaciones, pero en nuestra perspectiva, y apropiándonos de los principios establecidos tentativamente en esta exposición, existe otra pregunta importante respecto a quién está legitimado para denunciar. Tomando en consideración que el “principio de prevención” es primordial en la interpretación de esta norma, si existieren incumplimientos de parte de algún sujeto objeto de la protección en vida, salud e integridad, cabe preguntarse si el empleador estaría legitimado para denunciar a quienes con poder de dirección en su empresa incumplan con adoptar medios de resguardo y seguridad laboral que aquel ha ordenado, analizado o estipulado necesarios. La primera respuesta parece ser negativa por cuanto el empleador sería el hacedor del delito, sin embargo, si existiere una dicotomía entre quien es titular de la empresa y quien tiene dirección de ella, además de las observaciones administrativas internas, cabría considerar plausible la denuncia penal respectiva.
  7. Obligados a denunciar. Estar obligado a denunciar un hecho ilícito parece estar incluido en algunos tipos penales especiales donde lo que se castiga, en términos latos, es el conocimiento sin acción respectiva estando obligado a esa actividad. Así, la ley penal castiga a ciertos funcionarios públicos por omitir denunciar delitos (art. 177 del CP), a toda persona por encubrir un delito (art. 197 del CP o art. 240 del Código Rural), por omitir denunciar delitos económicos (art. 6 de la Ley N° 14.095), por omitir prestar asistencia y dar cuenta a la autoridad (art. 332 del CP), entre otras pocas hipótesis. Cabe preguntarse si un funcionario público cualquiera, un integrante de un gremio, el técnico prevencionista contratado por el empleador, un capataz o supervisor, o aún los demás trabajadores se encuentran alcanzados por la obligación de denunciar este delito si toman conocimiento directo del peligro que corre la vida, salud o integridad de una persona. Desde nuestra perspectiva, no existe obligación legal impuesta al tenor del texto legal respectivo, salvo las previsiones del artículo 2 respecto de los funcionarios del Banco de Seguros del Estado que deberán dar cuenta al inspector general del trabajo y de la seguridad social y este deberá denunciar ante el juzgado penal. El conocimiento más o menos difundido del peligro existente y la información que de ello se dio a quienes tuvieren poder de dirección integrará sin dudas el universo de hechos penalmente relevantes como expresa el artículo 133 del CPP, dado que constituyen las circunstancias del delito.

Toda nueva regulación legal nos enfrenta al desafío de los cambios en estructuras jurídicas que pretenden seguridad, estabilidad y previsibilidad. La dinámica laboral, la casuística empresarial y la búsqueda del rédito económico financiero no pueden hacer perder de vista que el trabajador merece una protección especial como ser humano. El objetivo ideal es que por convicción de los decisores se alcance el objetivo tuitivo. Para el caso contrario, la respuesta penal como última ratio pretenderá restaurar el orden debido.