

*Revista Internacional y Comparada de*

**RELACIONES  
LABORALES Y  
DERECHO  
DEL EMPLEO**

*Escuela Internacional de Alta Formación en Relaciones Laborales y de Trabajo de ADAPT*

*Comité de Gestión Editorial*

Alfredo Sánchez-Castañeda (*México*)

Michele Tiraboschi (*Italia*)

*Directores Científicos*

Mark S. Anner (*Estados Unidos*), Pablo Arellano Ortiz (*Chile*), Lance Compa (*Estados Unidos*), Jesús Cruz Villalón (*España*), Luis Enrique De la Villa Gil (*España*), Jordi Garcia Viña (*España*), Adrián Goldin (*Argentina*), Julio Armando Grisolia (*Argentina*), Óscar Hernández (*Venezuela*), María Patricia Kurczyn Villalobos (*México*), Lourdes Mella Méndez (*España*), Antonio Ojeda Avilés (*España*), Barbara Palli (*Francia*), Juan Raso Delgue (*Uruguay*), Carlos Reynoso Castillo (*México*), Raúl G. Saco Barrios (*Perú*), Alfredo Sánchez-Castañeda (*México*), Malcolm Sargeant (*Reino Unido*), Michele Tiraboschi (*Italia*), Anil Verma (*Canada*), Marcin Wujczyk (*Polonia*)

12

*Comité Evaluador*

Henar Alvarez Cuesta (*España*), Fernando Ballester Laguna (*España*), Francisco J. Barba (*España*), Ricardo Barona Betancourt (*Colombia*), Esther Carrizosa Prieto (*España*), M<sup>a</sup> José Cervilla Garzón (*España*), Juan Escribano Gutiérrez (*España*), Rodrigo Garcia Schwarz (*Brasil*), José Luis Gil y Gil (*España*), Sandra Goldflus (*Uruguay*), Djamil Tony Kahale Carrillo (*España*), Gabriela Mendizábal Bermúdez (*México*), David Montoya Medina (*España*), María Ascensión Morales (*México*), Juan Manuel Moreno Díaz (*España*), Pilar Núñez-Cortés Contreras (*España*), Eleonora G. Peliza (*Argentina*), Salvador Perán Quesada (*España*), María Salas Porras (*España*), José Sánchez Pérez (*España*), Alma Elena Rueda (*México*), Esperanza Macarena Sierra Benítez (*España*)

*Comité de Redacción*

Omar Ernesto Castro Güiza (*Colombia*), Maria Alejandra Chacon Ospina (*Colombia*), Silvia Fernández Martínez (*España*), Paulina Galicia (*México*), Noemi Monroy (*México*), Juan Pablo Mugnolo (*Argentina*), Lavinia Serrani (*Italia*), Carmen Solís Prieto (*España*), Marcela Vigna (*Uruguay*)

*Redactor Responsable de la Revisión final de la Revista*

Alfredo Sánchez-Castañeda (*México*)

*Redactor Responsable de la Gestión Digital*

Tomaso Tiraboschi (*ADAPT Technologies*)

## Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores 1981 (núm. 155)

## Convenio sobre los servicios de salud en el trabajo 1985 (núm. 161)

María Soledad DE FRANCO\*

---

**RESUMEN:** En el presente artículo analizaré el compromiso internacional asumido por Uruguay tras la ratificación de los Convenios OIT n. 155 y n. 161. Asimismo reflexionaré acerca de la voluntad de Uruguay en ser uno de los primeros países en ratificar el Convenio OIT n. 190 recientemente aprobado en Ginebra el 21 de junio de 2019. En ese marco normativo internacional comentaré las fortalezas y carencias del ordenamiento jurídico interno del país, aludiendo al Proyecto de Ley sobre Acoso en el Trabajo de propia autoría, a estudio del parlamento uruguayo y cuya aprobación se impone.

**Palabras clave:** Convenio OIT n. 155, Convenio OIT n. 161, Convenio OIT n. 190, salud laboral, acoso moral laboral, acoso laboral, violencia.

**SUMARIO:** 1. Introducción. 2. Marco constitucional en el que se encuadran los Convenios OIT n. 155 y n. 161. 3. El Convenio OIT n. 155. 4. Riesgos, deber de protección y exclusión de enfermedades mentales y del comportamiento. 5. Accidentes de trabajo y responsabilidad penal del empleador. 6. El Convenio OIT n. 161. 7. El Convenio OIT n. 190. 8. En conclusión. 9. Bibliografía.

---

\* Doctora en Derecho; autora el Proyecto de Ley sobre Acoso Moral en el Trabajo (Uruguay).

## Occupational Safety and Health Convention 1981 (No. 155)

## Occupational Health Services Convention 1985 (No. 161)

---

**ABSTRACT:** In this article, I will analyse the international commitment assumed by Uruguay after the ratification of ILO Conventions No. 155 and No. 161. I will also reflect on Uruguay's willingness to be one of the first countries to ratify the recently approved ILO Convention No. 190 in Geneva, on 21 June 2019. In that international regulatory framework, I will comment on the strengths and weaknesses of the country's domestic legal system, referring to the Draft Law on Workplace Harassment, under study by the Uruguayan parliament and whose approval is imposed.

*Key Words:* ILO Convention No. 155, LO Convention No. 161, LO Convention No. 190, occupational health, workplace moral harassment, mobbing, violence.

## 1. Introducción

En este trabajo analizaré la composición básica del ordenamiento jurídico uruguayo partiendo de la base de dos Convenios ratificados por el país, vigentes el n. 155 desde el 11 de agosto de 1983 y el n. 161 desde el 17 de febrero de 1988.

A modo de presentación puede decirse que la República Oriental del Uruguay<sup>1</sup> se encuentra situada entre los dos países geográficamente más grandes de América Latina: Brasil y Argentina, ambas repúblicas con estructura federal. Entre esas dos potentes economías que integran el G20, Uruguay, unitario y con escasos 3.000.000 de habitantes desarrolla su economía en base a la producción agrícola ganadera y de servicios. En la actualidad ya no quedan prácticamente industrias de gran porte y el comercio oscila entre empresas medianas y pequeñas. Esta estructura de su economía incide directamente en su normativa laboral la que, para comprenderse a grandes rasgos distingue entre funcionarios públicos sometidos a un estatuto de Derecho Administrativo y los trabajadores privados regidos por el Derecho Laboral. En medio de ambos, el Derecho Constitucional y el Internacional Público los conecta, generando un espacio compartido al que nos avocaremos en el presente estudio.

## 2. Marco constitucional en el que se encuadran los Convenios OIT n. 155 y n. 161

La Constitución de la República contempla en varios de sus artículos la protección y tutela del derecho al trabajo, a desempeñarse en condiciones dignas y seguras, a la preservación de la integridad física y la higiene moral de quienes laboran en relación de dependencia. Reconoce que todas las personas son iguales ante la ley a excepción de las diferencias que emanan de sus talentos y virtudes. Dentro del articulado constitucional se señalan como pilares básicos en materia laboral los que se reseñan a continuación.

En primer lugar debemos aludir a la protección en el goce del derecho al trabajo, reconocida a texto expreso por el artículo 7 de la Constitución. Fiel a su concepción iusnaturalista, el constituyente se limita a reconocer la preexistencia de derechos inherentes al hombre como tal, limitándose a garantizar el disfrute jurídico del derecho a trabajar.

A su vez, el artículo 36 de la Constitución reconoce que cualquier persona puede dedicarse al trabajo, cultivo, industria, comercio, profesión o

---

<sup>1</sup> Ese es el nombre oficial del país más conocido como Uruguay.

cualquier otra actividad lícita, excepto aquellas a las que por razones de “interés general” la ley imponga una restricción. De este modo la libertad es la regla para el actuar humano y sólo se admiten restricciones provenientes de la ley formal. Estas limitaciones a la libertad pueden ser dispuestas únicamente para salvaguardar el interés general.

En tercer lugar el constituyente coloca al trabajo, en sus más variadas facetas, bajo la «protección especial de la ley», ley que por su parte ha de reconocer: a) la «independencia de la conciencia moral y cívica» del trabajador; b) su «justa remuneración», la «limitación de la jornada», el «descanso semanal»; y c) lo más importante en cuanto a este trabajo concierne, la «higiene física y moral» de los trabajadores. Estas indicaciones realizadas por el constituyente al legislador en el artículo 53 hacen de marco de la regulación general del trabajo en Uruguay.

Las disposiciones brevemente comentadas en forma previa deben complementarse, por su parte, con los artículos que encomiendan a la ley la tutela del trabajo de menores y mujeres, el que ha de ser especialmente «reglamentado y limitado».

En quinto lugar debe señalarse que la ley ha de «reglamentar la distribución imparcial y equitativa del trabajo» (artículo 54) siendo este un precepto de gran importancia práctica a la hora de considerar algunos casos en que el mobbing se manifiesta o por exceso o por déficit de trabajo. El principio subyacente a la imposición constitucional debe aplicarse por los jueces a la hora de valorar la asignación de trabajo efectuada por el empleador a un dependiente. Lamentablemente, la escasa instrucción acerca de la existencia y gravedad del flagelo del mobbing muchas veces lleva a que los jueces banalicen el hostigamiento y no reconozcan y sancionen casos prototípicos de hostigamiento moral laboral.

Por su parte, los trabajadores dependientes del Estado, denominados por el constituyente como “funcionarios públicos”, gozan de un fuero específico denominado Estatuto del Funcionario Público. La facción de este Estatuto ha sido encomendada por el constituyente al legislador sobre «la base fundamental de que el funcionario existe para la función y no la función para el funcionario» (artículo 59), quedando los mismos «al servicio de la Nación y no de una fracción política» (artículo 58). De este modo en los ámbitos laborales estatales queda prohibido el «proselitismo de cualquier especie».

Finalmente ha de decirse que mientras el Estado responde patrimonialmente por los actos cometidos por sus funcionarios en «la ejecución de los servicios públicos, confiados a su gestión o dirección» (artículo 24), los empleadores del sector privado lo hacen por los actos

cometidos por sus dependientes a causa o en ocasión del trabajo (artículo 1324 del Código Civil). El Estado puede repetir lo pagado cuando haya sido condenado por el actuar gravemente culposo o doloso de sus funcionarios conforme lo dispuesto por el artículo 25 de la Magna Lex.

### 3. El Convenio OIT n. 155

Uruguay ratificó este convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores mediante Ley 15.965 el 28 de junio de 1988. Debe señalarse que se utilizó un único instrumento ratificatorio para aprobar tres Convenios Internacionales de Trabajo: el 148 sobre medio ambiente de trabajo, el 155 sobre seguridad y salud de los trabajadores y el 161 relativo a servicios de salud en el trabajo.

A los efectos de esta publicación, el Convenio n. 155 tiene especial relevancia en virtud de que pone de manifiesto la importancia de que el Estado intervenga a través de una política nacional, en la protección de la seguridad y salud de los trabajadores.

*Obligación internacional contraída por el Estado y su cumplimiento mediante el Decreto 291/007*

Conforme el texto ratificado del Convenio n. 155, Uruguay se obliga a formular, aplicar y reexaminar su política nacional en materia de seguridad y salud de los trabajadores (artículo 4). En ese sentido, mediante la aprobación del Decreto 291/007 de 13 de agosto de 2007 el país reglamentó el Convenio n. 155, constituyendo dicha regulación la base mínima obligatoria para la «gestión de la prevención y protección contra los riesgos derivados o que puedan derivarse de cualquier actividad, sea cual fuera la naturaleza comercial, industrial, rural o de servicio de la misma y tenga o no finalidad de lucro, tanto en el ámbito público como privado» (artículo 1 del Decreto 291/007).

De este modo, todo empleador público como privado tendrá el deber de respetar las garantías mínimas exigidas por el Decreto 291/007 en materia de seguridad y salud laboral. Del contenido de la reglamentación puede concluirse que funda su estructura en los siguientes puntos básicos: a) El empleador cumple el rol de garante en materia de salud y seguridad laboral; b) Tanto empleador como trabajadores por sí o a través de sus representantes tienen derecho a efectuar recomendaciones en relación seguridad y salud en el trabajo; c) Creando con los fines precedentes instancias de cooperación en materia de prevención.

Siguiendo la línea de este trabajo, me abocaré al análisis de las referencias normativas relativas a la relación hombre y medio ambiente. Una de las medidas impuestas por la norma reglamentaria en comentario, consiste en propender que los sistemas de trabajo sean orientados «a la satisfacción de las exigencias humanas, cubriendo las condiciones de trabajo en la relación hombre/máquina, adaptada, fisiológica, psicológica y socialmente al trabajador, a fin de garantizar su bienestar, seguridad y salud». De esto surgen dos críticas, la positiva que considera la adaptación psicosocial del hombre al trabajo, y la negativa, que refiere solamente al trabajo obrero, no así a los trabajos con carga primordialmente mental.

A fin de dar cumplimiento a los cometidos relacionados anteriormente el decreto prevé la existencia de comisiones de salud bipartitas, las que a su vez llevarán un registro de incidentes y enfermedades más frecuentes y colaborarán en la prevención y capacitación de los actores intervinientes.

El custodio del cumplimiento de la «cooperación y funcionamiento acordada entre empleadores y trabajadores será» la Comisión Tripartita Sectorial de la que será parte el Estado. Aquí se puede ver la intervención activa adoptada por el Estado en la materia, con funciones principalmente de contralor.

A los efectos de la aplicación del Convenio OIT 155 «en cada sector o rama de actividad, se crea una Comisión Tripartita Sectorial», la cual será «integrada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a través de la Inspección General del Trabajo y de la Seguridad Social que la presidirá y un representante titular con su respectivo alterno, del sector empleador y trabajador respectivamente, y hasta 2 asesores por cada parte» (artículo 13).

La consecuencia inmediata de no acatar el cumplimiento de lo previsto en esta norma reglamentaria será la aplicación de lo dispuesto por el artículo 289 de la Ley 15.903 de 10 de noviembre de 1987 en la redacción dada por el artículo 412 de la Ley N° 16.736 de 5 de enero de 1996, lo que abarca desde sanciones menores hasta la clausura temporal de la actividad del empleador, pasando por sanciones económicas de cuantía.

#### *Disminución de riesgos, la meta de la política nacional en la materia*

El artículo 4.2 del Convenio n. 155 impone que la política nacional en materia de seguridad y salud laboral debe tener por objeto la prevención de accidentes y daños a la salud que «guarden relación con la actividad laboral o sobrevengan durante el trabajo». En la tarea de lograr una efectiva prevención de estos daños a la salud vinculados al trabajo, entiendo que sí o sí debe estar presente la consideración a los riesgos

psicosociales, actualmente marginados a un plano secundario.

#### 4. Riesgos, deber de protección y exclusión de enfermedades mentales y del comportamiento

Conforme la doctrina más recibida «El respeto a la dignidad del trabajador impone al patrono un trato correcto con exclusión de todo acto que de alguna manera pueda afectar los derechos fundamentales de la persona. No se trata solamente de que el empleador no deba incurrir en actos que puedan reputarse ilícitos o contrarios a la moral y a las buenas costumbres, sino además de su obligación de abstenerse de aquellos otros que sean simplemente poco delicados o que perjudiquen el prestigio del trabajador ante clientes o su reputación profesional. Todo acto de violencia, malos tratos, injuria, amenaza, acoso sexual o cualquier otra violación al deber de respeto a la personalidad física o moral del trabajador, cometido por el empleador o incluso por algún otro dependiente, constituye sin duda una falta laboral grave que debe ser asumida por el responsable lo que constituye una abusividad a resarcir por la indemnización especial»<sup>2</sup>. Esto implica que si un trabajador ve afectados sus derechos humanos fundamentales, sea que este perjuicio recaiga sobre su salud, moral o sobre su propia esfera patrimonial, tendrá derecho a reclamar de su patrón el resarcimiento como consecuencia del incumplimiento de su deber contractual de protección.

##### *Riesgos psicosociales*

Este tipo de riesgos para la salud en el ámbito laboral no han sido debidamente justipreciados y aún hay mucho camino por andar para que la legislación los contemple en su verdadera dimensión. Todo indica que los riesgos tradicionales en materia laboral – sustancias tóxicas, ruidos, maquinaria, etc. – han sido abordados y podría decirse que fuertemente combatidos. Por el contrario, se aprecia una orfandad notoria en cuanto al régimen regulatorio de «los riesgos que provienen de las relaciones entre el trabajador y otras personas en el ambiente de trabajo»<sup>3</sup>, entre los que se incluyen los clientes.

Por su naturaleza, estos riesgos siguiendo a Moreno-Jiménez, poseen las

---

<sup>2</sup> C. MANGARELLI, L. SLINGER ET AL., *Derecho Jurisprudencial*, La Ley, 2017, p. 670.

<sup>3</sup> C. MANGARELLI, *Acoso y violencia en el trabajo*, Fundación de Cultura Universitaria, 2014, p. 28.

siguientes características: «1) se extienden en el espacio y el tiempo, 2) son difíciles de objetivar, 3) tienen repercusiones sobre otros riesgos como accidentes y enfermedades, 4) tienen escasa cobertura legal, 5) están moderados por otros factores como las variables personales y contextuales amplias, 6) son difíciles de intervenir. Este tipo de características que dificultan su objetivación, evaluación y modificación es lo que ha hecho de los factores psicosociales de riesgo un tema escurridizo y de difícil gestión, pero esta dificultad no disminuye su importancia, sino que obliga a una atención mayor debido a que constituyen riesgos reales con mayor dificultad de control»<sup>4</sup>. Agrega que el «factor causal, sobre el que *hay* que intervenir y actuar, sigue siendo el *organizacional*»<sup>5</sup>.

Entre el elenco de los riesgos psicosociales encontramos, entre otros, al distrés laboral, el burnout, el mobbing, el acoso sexual, el boreout, etc.

#### *Deber de protección a cargo del empleador frente a los riesgos psicosociales*

Existe acuerdo en la doctrina acerca de la naturaleza contractual de esta obligación. En coincidencia con Mangarelli esta obligación «comprende no sólo el deber de seguridad e higiene (protección de la integridad física y psíquica del trabajador), sino también el deber de respetar la dignidad del trabajador, su intimidad y su vida privada en el lugar de trabajo»<sup>6</sup>. La consecuencia que apareja la transgresión de esta obligación de protección implica en el derecho uruguayo la responsabilidad civil, administrativa e incluso penal del empleador tal como veremos infra.

#### *Decreto n. 210/011 sobre enfermedades mentales*

Estos riesgos así como las consecuencias de los mismos, en la práctica, son amparados por el Banco de Previsión Social (BPS en adelante) encargado de cubrir las contingencias por enfermedad común. Esta situación resulta irregular desde el momento que las enfermedades mentales si son contraídas a consecuencia del trabajo, deberían ser amparadas por el Banco de Seguros del Estado (BSE en adelante) organismo competente en la cobertura de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

Ahora bien, por qué motivo el BSE no ampara a los trabajadores que ven

---

<sup>4</sup> B. MORENO-JIMÉNEZ, [Los riesgos laborales psicosociales: marco conceptual y contexto socio-económico](#), en *ORP Journal*, 2014, vol. 1.

<sup>5</sup> *Idem*.

<sup>6</sup> C. MANGARELLI, *Daños en el derecho del trabajo*, La Ley, 2017.

afectada su salud mental y/o psicológica como consecuencia del desempeño de su actividad laboral? La razón se encuentra en lo dispuesto por el Decreto 210/011 de 13 de junio de 2011 que excluyó las enfermedades mentales del listado enfermedades profesionales reconocidas por OIT en 2010. El Decreto 210/011 aludido, bajo el título *Declárase obligatoria la lista de enfermedades profesionales de la OIT, revisión 2010* reconoce como enfermedad profesional todas aquellas contenidas en el listado elaborado por OIT en 2010 a excepción de las de tipo mental. El fundamento para la exclusión radicó en que «en el caso de las enfermedades descritas en el numeral 2.4 del listado, “Trastornos Mentales y del Comportamiento”, no están dadas las condiciones desde el punto de vista técnico para determinar fehacientemente la relación causal entre la enfermedad y el trabajo, por lo que se excluyen por el momento y sin perjuicio la incorporación de las mismas»<sup>7</sup>.

Esta exclusión ha implicado en los hechos la banalización de las enfermedades mentales y comportamentales contraídas por causa laboral, llevando por otra parte al borde del colapso al sistema de seguridad social encargado de la cobertura de las enfermedades comunes. Esta certificación por conceptos no acordes a la realidad impone a los trabajadores un esfuerzo probatorio más gravoso cuando se trata de reclamar al empleador por vulneración del deber de protección a la salud en el ámbito laboral.

#### *Distrés profesional y síndrome del quemado*

Cada vez es más frecuente ver certificaciones médicas por causas de estrés laboral y aunque con menos frecuencia algunos psiquiatras están certificando por síndrome de burnout. Pese a que en ambos casos la baja laboral se produce como consecuencia de padecimientos adquiridos en el trabajo por la razón que expresara ut supra, la certificación se realiza bajo el rótulo de enfermedad común.

#### *Acoso sexual*

Está regulado mediante Ley 18.561 y prevé la responsabilidad del empleador que en conocimiento de una situación de este tipo no adopta medidas para imponer su cese. La ley en comentario considera que el acoso sexual es una forma «grave de discriminación y de desconocimiento del respeto a la dignidad de las personas que debe presidir las relaciones

---

<sup>7</sup> Considerando III del [Decreto 210/011](#).

laborales y de docencia». En cuanto concierne al objeto de este análisis la ley reconoce la potencialidad del hostigamiento sexual para crear «un ambiente de trabajo intimidatorio, hostil o humillante para quien lo recibe». Esta hostilidad ambiental supone un incremento del riesgo de enfermar con prevalencia de afectación de la salud mental (ansiedad, depresión reactiva, distrés, etc). En esta hipótesis también, si bien no sería complejo establecer la conexión entre un acoso sexual comprobado y el surgimiento de una depresión reactiva al mismo, por ejemplo, la enfermedad se considerará común por contraposición a profesional.

#### *Acoso moral laboral*

Esta es una materia no regulada por ninguna ley, lo que a la hora de dirimir casos puntuales complejiza el tratamiento dado que no hay un marco jurídico específico de referencia. Este es a mi entender el riesgo psicosocial más gravoso y complejo de todos puesto que su configuración se compone de conductas que consideradas de forma aislada pueden resultar – en apariencia – jurídicamente irrelevantes. Esta ausencia de normativa especial ha generado que doctrina y jurisprudencia realicen su labor integrativa del derecho, las que a su vez señalan la necesidad de contar con legislación al respecto. Tal es el caso de la reciente Sentencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo (TCA en adelante) n. 360 de 11 de junio de 2019 que expresa: «No se puede convertir a la jurisprudencia y doctrina en creadores de figuras gravosas y sancionatorias que corresponden al legislador y que se aplican por la delicada integración e interpretación de normas nacionales e internacionales, pero que no quita señalar enfáticamente que *hace falta una ley que regule desde su definición de acoso laboral hasta sus consecuencias*» (*sic*).

Con la convicción de que una ley específica es necesaria, en 2012 redacté el Proyecto de Ley sobre Acoso Moral en el Trabajo<sup>8</sup> que a la fecha se encuentra a estudio del parlamento. El mismo, considera al acoso moral como accidente de trabajo con el consiguiente amparo de sus consecuencias bajo la protección del BSE; impone al Estado la adopción de medidas de prevención y concientización mediante políticas públicas; una acción sumaria de cese de hostigamiento; así como dispone la creación de un Fondo de Ayuda a la Recuperación de Víctimas, entre otras disposiciones regulatorias.

---

<sup>8</sup> Ver *infra*, § 9, Normativa.

## 5. Accidentes de trabajo y responsabilidad penal del empleador

A fin de dar cumplimiento a la normativa internacional suscrita por el Estado, la Ley 16.074 de 10 de octubre de 1989 reguló la responsabilidad derivada de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales. Como se viera en el capítulo precedente las enfermedades profesionales reconocidas por el país como tal son las contenidas en el listado elaborado por OIT en el año 2010, a excepción de las enfermedades mentales y de la conducta, que se encuentran excluidas.

Los accidentes de trabajo por el contrario, cuentan con la protección del BSE el que presta no solo la cobertura médica sino también la asistencia directa al accidentado.

### *Régimen general y su excepción en materia de accidentes de trabajo*

Existe un régimen general aplicable en caso de accidente laboral en virtud del que, si el empleador está al día con el pago de la póliza de accidentes de trabajo, su responsabilidad se ve cubierta en forma total por el seguro brindado por el BSE. Esta indemnización tarifada, blinda al empleador frente a cualquier reclamación por daños que el trabajador accidentado o sus causahabientes pudieran pretender.

Por el contrario, como toda regla esta tiene su excepción y se halla prevista en el artículo 7 de la Ley 16.074 que establece que la indemnización tarifada cede en caso de que el accidentado pruebe que existió «dolo o culpa grave por parte del patrono en el incumplimiento de normas sobre seguridad y prevención». En esta hipótesis de excepción el trabajador o sus sucesores – en caso de su muerte – pueden reclamar la reparación integral del daño en cuanto este daño exceda el quantum cubierto por la indemnización tarifada. En este sentido la Suprema Corte de Justicia (SCJ en adelante) expresó: «La gravedad del incumplimiento se medirá en función al peligro de daño, la probabilidad de producción del evento dañoso y la entidad del daño que pudiera causar»<sup>9</sup>.

### *Responsabilidad penal del empleador*

Sumado a la responsabilidad patrimonial antes referida, la Ley 19.196 promulgada el 25 de marzo de 2014, tras intensa presión sindical y resistencia patronal, reguló la responsabilidad penal del empleador. Un

---

<sup>9</sup> Sentencia de la Suprema Corte de Justicia n. 474/2014 de 12 de mayo de 2014.

reciente artículo periodístico<sup>10</sup> informaba que tras cinco años de vigencia de esta ley «entre 2013 y 2014, es decir antes de que se reglamentara la ley, hubo casi 50.000 trabajadores que pasaron por el Banco de Seguros del Estado (BSE) por haber sufrido algún accidente laboral, mientras que en 2017 la cifra fue de 31.000; esto equivale a un descenso de casi 40% en la cantidad de siniestros», lo cual a juicio de la gremial de trabajadores demuestra eficacia de la ley en materia de seguridad laboral.

Por su parte el artículo en comentario refiere que el sector con mayor siniestralidad es el vial, sin embargo no alude ni siquiera colateralmente al impacto que esta ley pudo haber tenido en la reducción – o no – de accidentes propiciados por riesgos psicosociales. Esto nos lleva nuevamente a criticar lo que supone que el Estado haya excluido mediante decreto las patologías mentales de la lista de OIT dado que, por ejemplo, un suicidio cometido como consecuencia de una patología depresiva relacionada a las condiciones laborales del trabajador no sería considerado accidente de trabajo. Estas inconsistencias normativas implican que un vasto abanico de situaciones sean sub-diagnosticadas y por ende no puedan ser adecuadamente abordadas.

En cuanto a la responsabilidad penal creada, el artículo 1 de la Ley 19.196 dispone que «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».

Del tipo penal se desprende que los bienes jurídicos tutelados son la vida y la integridad física del trabajador, debiendo señalarse a este respecto que a juicio de parte de la doctrina penal «el concepto de integridad física resulta comprensivo de las diversas manifestaciones de la salud humana, incluyendo como es lógico, también las afectaciones de “la mente”»<sup>11</sup>.

La determinación del sujeto activo ha sido cuestionada por la doctrina en el entendido que la alusión a “empresario” supone la exclusión de patronos que no reúnan concomitantemente la calidad de empresarios. La conducta típica se centra en la acción omisa de «no adoptar» los «medios de resguardo y seguridad laboral previstos en la ley y su reglamentación». Sobre este punto, entiendo que la ley es inconstitucional al remitir a lo que establezca la “reglamentación” en materia de seguridad laboral,

<sup>10</sup> Vid. [Ley de Responsabilidad Penal Empresarial disminuyó casi 40% los siniestros laborales](#), en [Montevideo Portal](#), 27 abril 2019.

<sup>11</sup> M. SPANGENBERG, *Responsabilidad penal del empleador y seguridad laboral*, Universidad Católica del Uruguay, 2014, p. 61.

constituyendo un clásico ejemplo de una ley penal en blanco.

Del somero análisis realizado puede deducirse que si bien se trasvasó la barrera del Derecho Penal en aras de la protección de la vida, salud e integridad física del trabajador, la penalización adolece de flancos débiles por los cuales el sistema adoptado es altamente objetable. Amén de las críticas, sí parece positivo el efecto social que esta ley produjo en la agudización de controles en cuanto a seguridad y prevención laboral, lo que hace pensar en un cumplimiento como efecto del temor a por convicción.

## 6. El Convenio OIT n. 161

Otro de los Convenios elegidos para esta edición aniversario de OIT es el Convenio n. 161, ratificado por Uruguay mediante Ley 15.965 el 28 de junio de 1988. Este convenio se relaciona directamente con el comentado anteriormente.

### *Bien jurídico tutelado*

Este Convenio sobre los servicios de salud en el trabajo gira en torno al eje de las facultades y potestades de dichos servicios médicos en la prevención y asesoramiento tanto a empleadores como trabajadores acerca de los requisitos necesarios para establecer y mantener un ambiente laboral «seguro y sano que favorezca una salud física y mental óptima en relación con el trabajo», así como «la adaptación del trabajo a las capacidades de los trabajadores, habida cuenta de su estado de salud física y mental» (artículo 1 de su texto).

Del texto ratificado del Convenio n. 155 se desprende que estos servicios de salud estarán investidos de funciones preventivas con el fin de asesorar a ambas partes de la relación laboral acerca de los requisitos para poseer un medio ambiente de trabajo «seguro y sano que favorezca una salud física y mental óptima en relación con el trabajo», y acerca de la «adaptación del trabajo a las capacidades de los trabajadores habida cuenta de su estado de salud física y mental» (artículo 1).

De lo anterior se desprende un concepto de salud amplio, abarcativo no solo de la salud física sino de la integridad mental de los trabajadores. Este giro comprensivo de la salud “mental” tiene particular relevancia porque abre la puerta a la consideración de factores no físicos, de otros riesgos potencialmente tan o más dañinos que las sustancias tóxicas: los riesgos psicosociales. Respecto de estos últimos cabe señalar sin embargo que

pese a la relevancia que ha ido ganando en este campo la incidencia del clima laboral sobre la salud de los trabajadores, su tratamiento aún puede ser considerado como el que se le da a un hermano menor en materia de riesgos.

En la práctica, esta subestimación de los riesgos psicosociales conlleva a que se siga insistiendo en el cumplimiento de las medidas de seguridad tangibles (casco, arneses, etc.), pero no se haga lo mismo con igual ahínco a la hora de valorar ambientes de trabajo según su toxicidad y nocividad, derivadas de los vínculos humanos que allí se despliegan. Es en este sentido entonces que habremos de centrar este trabajo académico.

El país en virtud de este Convenio se obligó a formular, aplicar y examinar periódicamente su política nacional sobre los servicios de salud laboral lo que ha ido cumpliendo mediante la aprobación de sucesivos decretos entre los cuales el más relevante es el Decreto 127/014 de 13 de mayo de 2014.

Mediante dicha reglamentación se establece la obligatoriedad de la implementación de los Servicios de Prevención y Salud en el Trabajo (SPST en adelante), que son definidos por el artículo 2. El artículo 4 describe las funciones de los SPST y el artículo 5 impone una integración multidisciplinaria por dos profesionales, uno obligatoriamente médico ocupacional y otro que debe de pertenecer a una de las profesiones opcionales que refiere la norma. Las organizaciones de más de 300 trabajadores deben de contar con el servicio interno a la misma con instalaciones y medios para cumplir sus funciones. Las organizaciones de más de 5 y hasta 300 trabajadores podrán contar con un servicio externo a la empresa que deberá tener una intervención «semestral como mínimo».

## 7. El Convenio OIT n. 190

Resulta ineludible mencionar la reciente aprobación del Convenio n. 190 adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 108ª reunión en Ginebra el 21 de junio de 2019.

Este convenio aún está pendiente de ratificación por parte del parlamento nacional, aunque ya el Ministerio de Trabajo se ha expedido públicamente en el sentido de que ese paso es prioritario<sup>12</sup> y que se espera que Uruguay sea uno de los primeros países en el mundo en adoptarlo.

El Convenio n. 190 halla su fundamentación en el derecho de toda

---

<sup>12</sup> Vid. *MTSS presentó Convenio Internacional de OIT sobre Violencia y Acoso en el Trabajo*, en [www.mtss.gub.uy](http://www.mtss.gub.uy), 28 junio 2019.

persona a trabajar libre de violencia y acoso, en la dignidad humana, en el derecho a la igualdad ante la ley, al desarrollo material y espiritual a través del trabajo. En consecuencia, el acoso y la violencia se registran como incompatibles con el concepto de trabajo decente. Por estos motivos se insta a los Estados parte a que adopten una política de «tolerancia cero frente a la violencia y el acoso».

Una referencia a señalar consiste en la consideración relativa a que «la violencia y el acoso son incompatibles con la promoción de empresas sostenibles y afectan negativamente a la organización del trabajo, las relaciones en el lugar de trabajo, el compromiso de los trabajadores, la reputación de las empresas y la productividad»<sup>13</sup>. Resulta positivo que la eliminación de la violencia laboral se aprecie también desde la perspectiva de la empresa, de los beneficios que un ámbito laboral saludable reporta al empleador, permitiendo de este modo que los diversos actores en juego coadyuven a la erradicación de la violencia en aras de la consecución de sus intereses. Indudablemente el compromiso será mayor en la medida que las partes se comprometan a eliminar la violencia laboral no por imposición sino por convicción.

Sin ánimo de ingresar al análisis del Convenio n. 190, he de advertir que en materia de definiciones, la de acoso adoptada no es la más aceptada por la doctrina y jurisprudencia. El artículo 1 del convenio de referencia trata de forma indistinta la violencia y el acoso, confundiendo género con especie y habilitando la configuración del hostigamiento a través de un solo acto hostil. Sin duda esta definición deberá ser especialmente considerada por el parlamento nacional a la hora de ratificar este documento internacional.

## 8. En conclusión

De la relación de convenios internacionales comentados así como de las normas de Derecho interno referidas, puede apreciarse el compromiso de la República Oriental del Uruguay con la protección de la salud de los trabajadores. Esta posición deriva de la concepción iusnaturalista con que la Constitución Nacional enfrenta la protección y reconocimiento de derechos fundamentales, derechos que en la medida que sean inherentes a la personalidad humana o se deriven de la forma republicana de gobierno gozan de máxima protección, aun cuando carezcan de reconocimiento expreso como tales.

---

<sup>13</sup> OIT, [Actas Provisionales](#), Conferencia Internacional del Trabajo, 108ª Reunión, 2019.

Sin embargo, amén de esa protección constitucional tan vasta y de la suscripción de convenios internacionales directamente vinculados a la preservación de la salud laboral, aún quedan muchos pendientes en materia legislativa. Uno de esas cuestiones por resolver es la derivada de la necesidad de legislar específicamente acerca del acoso moral laboral, el cual por imperio de la realidad se ha afincado en nuestros tribunales, obligando a los jueces a fallar sin las herramientas suficientes.

Esta posición que he sostenido desde la redacción del Proyecto de Ley de Acoso Moral en el Trabajo en el año 2012, cuenta con el aval del voto concurrente de uno de los Ministros<sup>14</sup> del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, máximo órgano de control jurisdiccional de la actividad administrativa. A criterio del responsable del voto en comentario, en referencia al acoso laboral «el marco está dado por los artículos 7, 44, 54 y 72 de la Constitución y la Constitución de la OIT en lo pertinente en sus convenios y el repertorio de recomendaciones prácticas [...] pero ello no exime de la imperiosa necesidad de tener una ley cierta, escrita y conforme al artículo 133 y siguientes de la Constitución de la República»<sup>15</sup>, para concluir finalmente que «El mérito de este voto concurrente no es otro que patentizar la ausencia de ley nacional sobre acoso laboral».

## 9. Bibliografía

[Ley de Responsabilidad Penal Empresarial disminuyó casi 40% los siniestros laborales](#), en [Montevideo Portal](#), 27 abril 2019

MANGARELLI C., *Acoso y violencia en el trabajo*, Fundación de Cultura Universitaria, 2014

MANGARELLI C., *Daños en el derecho del trabajo*, La Ley, 2017

MANGARELLI C., SLINGER L. ET AL., *Derecho Jurisprudencial*, La Ley, 2017

MORENO-JIMÉNEZ B., [Los riesgos laborales psicosociales: marco conceptual y contexto socio-económico](#), en *ORP Journal*, 2014, vol. 1

[MTSS presentó Convenio Internacional de OIT sobre Violencia y Acoso en el Trabajo](#), en [www.mtss.gub.uy](#), 28 junio 2019

OIT, *Actas Provisionales*, Conferencia Internacional del Trabajo, 108ª Reunión, 2019

---

<sup>14</sup> El Ministro responsable de este voto concurrente es el Dr. William Corujo.

<sup>15</sup> Sentencia n. 360, cit.

1214

SPANGENBERG M., *Responsabilidad penal del empleador y seguridad laboral*,  
Universidad Católica del Uruguay, 2014

*Normativa*

[Decreto 210/011, de 23 de junio 2011](#)

[Proyecto de Ley de Acoso Moral en el Trabajo](#)

# Red Internacional de ADAPT



**ADAPT** es una Asociación italiana sin ánimo de lucro fundada por Marco Biagi en el año 2000 para promover, desde una perspectiva internacional y comparada, estudios e investigaciones en el campo del derecho del trabajo y las relaciones laborales con el fin de fomentar una nueva forma de “hacer universidad”. Estableciendo relaciones estables e intercambios entre centros de enseñanza superior, asociaciones civiles, fundaciones, instituciones, sindicatos y empresas. En colaboración con el DEAL – Centro de Estudios Internacionales y Comparados del Departamento de Economía Marco Biagi (Universidad de Módena y Reggio Emilia, Italia), ADAPT ha promovido la institución de una Escuela de Alta formación en Relaciones Laborales y de Trabajo, hoy acreditada a nivel internacional como centro de excelencia para la investigación, el estudio y la formación en el área de las relaciones laborales y el trabajo. Informaciones adicionales en el sitio [www.adapt.it](http://www.adapt.it).

Para más informaciones sobre la Revista Electrónica y para presentar un artículo, envíe un correo a [redaccion@adaptinternacional.it](mailto:redaccion@adaptinternacional.it)



**ADAPT**Internacional.it

*Construyendo juntos el futuro del trabajo*