

0879

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA:

ANTECEDENTES

1) En estos autos, caratulados: “**B. F., W. H., FALTA. Excepción de inconstitucionalidad. Arts. 1, 3, 4, 6, 7, 13, 14, 15, 18, 20, 21, 22 y 24 de la Ley Nro. 19.120. (I.U.E. N° 186-1181/2016)**”, la Defensa del encausado opuso la excepción de inconstitucionalidad contra la citada Ley N° 19.120 (escrito de fs. 10 a 18).

El Sr. Juez de Paz Departamental de la Ciudad de la Costa de 2° Turno resolvió suspender los procedimientos y elevar los autos, a la Suprema Corte de Justicia (Providencia 68/2017 de 22 de febrero de 2017, fs. 19-20).

La Corporación, por providencia 528, dictada el 24 de abril de 2017, de fs. 24, confirió traslado de la misma al Sr. Fiscal Letrado Departamental de Ciudad de la Costa de 1° Turno, habiendo vencido el plazo previsto por el art. 516.1 del C.G.P., sin que lo hubiere evacuado.

Asimismo, la Corporación le confirió vista a esta Fiscalía, lo que se efectivizó el 27 de julio de 2017 (fs. 31v).

2) El excepcionante expresa, en primer término, que se encuentra legitimado para interponer la defensa de inconstitucionalidad en tanto se le ha iniciado un proceso por faltas.

Señala que la Ley 19120 implica la limitación y en su caso la privación del goce de la libertad individual de las personas, así como el goce de otros bienes fundamentales a los cuales las personas tienen el derecho fundamental a ser protegidas (arts. 7 y 72 de la Constitución).

Entiende que el art. 15 de la Ley 19120 es violatorio del artículo 54 de la Constitución en tanto no prevé remuneración ni descanso semanal ni un marco legal sobre la higiene física y moral para el trabajador que deba realizar trabajo comunitario.

Agrega que la norma del art. 54 inc. 1 de la Constitución se trata de una norma de tipo de las reglas que impone una obligación específica, un mandato expreso, directo y específico al legislador (la ley debe reconocer) que constituye una regla, no susceptible de ser limitada por el legislador por razones de interés general por aplicación del art. 7 de la Constitución.

La norma contenida en la segunda parte del art. 7 se trata de un principio de permisión. De esa forma, ante un conflicto entre reglas y principios de igual jerarquía y referentes a un mismo derecho, como entiende se da en la especie, en principio prima la aplicación de la regla sobre el principio.

Por otra parte, agrega que son también inconstitucionales, en tanto constituyen aplicación de la pena de trabajo comunitario regulado por el art. 15 de la Ley 19120, las normas contenidas en los arts. 1, 3, 4, 6, 7, 13 y 14 de la citada Ley.

0879

La Defensa entiende que el art. 15 impugnado, tanto en su inciso 2do, al establecer que el horario de trabajo comunitario será de dos (2) horas diarias, como en su inciso 3ro, al establecer un día de prisión por cada día de trabajo comunitario no cumplido, es inconstitucional, porque transgrede el principio de razonabilidad y el de proporcionalidad de la pena prevista por el art. 72 de la Constitución.

Por otra parte, señala que el art. 24 de la citada ley es inconstitucional al asignar competencia para entender en materia de faltas a los Jueces de Faltas de Montevideo y a los Jueces de Paz Departamentales (inc. 1º) y a los Jueces de Paz en el interior del país (inc. 2º). De esa forma, en tanto la norma contenida en el inciso 2do asigna competencia a tribunales de distinta jerarquía para entender en materia de faltas, establece una distinción discriminatoria en el acceso a la justicia, por lo que es inconstitucional al violentar el principio de igualdad contenido en los arts. 7, 8 y 72 de la Constitución, arts. 1, 2 y 7 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y arts. 1 Nral. 1º y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Por otra parte, señala que las normas de los art. 18, 20, 21 y 22 de la Ley 19.120 excluyen la posibilidad de recurrir las resoluciones judiciales dictadas en un incidente y la sentencia definitiva a efectos de que sean revisadas por un tribunal superior.

Destaca que el derecho a recurrir las resoluciones judiciales ante un tribunal superior, al menos en materia penal, es un derecho fundamental

previsto expresamente en la norma del art. 8 N° 2 lit. h de la Convención Americana sobre Derechos Humanos e implícitamente por el art. 72 de la Constitución de la República que prevén la regla de la doble instancia.

CONSIDERACIONES JURIDICAS

En opinión de esta Fiscalía, corresponde desestimar parcialmente la excepción planteada, de acuerdo a las consideraciones que seguidamente se exponen:

I) Inicialmente resulta necesario plantear la situación en la que se encuentran las presentes actuaciones a los efectos del análisis del asunto.

I.1.- Enterada la Sra. Juez de la causa, por la Policía Departamental, de la presunta comisión de una falta, por parte del indagado W. H. B. F., lo convocó a la audiencia prevista por el art. 19 de la citada ley (fs. 8), interponiendo el mismo, el recurso de inconstitucionalidad en trámite.

I.2.- Efectuada la ubicación del tema, corresponde comenzar el análisis de la recurrencia desde el punto de vista formal.

En consecuencia, habiéndose iniciado la instrucción del proceso por faltas en audiencia y en instancia única, conforme lo establece el art. 18 de la Ley 19.120, respecto del indagado, y pudiendo encontrarse en el supuesto de que las normas que solicita sean declaradas inconstitucionales, le sean aplicadas, el mismo se encuentra legitimado activamente, para interponer el presente excepcionamiento.

0879

II) Precisiones previas

En cuanto a la excepción planteada, ha sostenido esta Fiscalía, por dictamen N° 1763/13 que: “...*En materia de inconstitucionalidad de las leyes, el principio general es el de **presunción de compatibilidad con el texto superior**. Los poderes del Juez constitucional, deben ejercerse en forma prudente y racional y debe primar un criterio restrictivo.*”

“Decía la Comisión de Constitución y Legislación de la Cámara de Senadores: “El Poder Legislativo es el supremo intérprete de la Constitución; cada ley a la vez es reglamentaria o resulta de la aplicación de un precepto constitucional. El acto legislativo tiene por ello, a su favor, la presunción de constitucionalidad” (Cf. Anales Administrativos, Montevideo, 1970, p.p.63 y s.s.).”

“Enseña Risso Ferrand que en nuestro sistema concentrado de control constitucional existen determinados principios que deben tenerse en cuenta al resolver una cuestión de inconstitucionalidad:

- el de **interpretación de la norma conforme a la Constitución**, tomando en cuenta para realizar la hermenéutica legal, en especial, la interpretación sistemática y la teleológica y

- el de **conservación de la norma**, que implica que no corresponde la declaración de inconstitucionalidad si no existe una “duda razonable” en cuanto a su contradicción con la Carta y en que, si hay varias

interpretaciones razonablemente posibles de la norma legal, debe optarse por aquélla que resulte compatible con la Constitución”.

“El juicio que emite la Suprema Corte de Justicia al examinar el texto legal y cotejarlo con el principio constitucional que se alega como vulnerado, implica, en última instancia, una tarea de vulneración interpretativa.”

“- Para emitir ese juicio valoratorio procede ubicarse dentro de la “constelación del sistema” donde está colocada la ley que es cuestionada de inconstitucional, como dice Soler (Interpretación de la ley, Barcelona, 1962).”

“El derecho es concebido como una unidad sistemática, agrega el referido autor y ello es consecuencia de la imposibilidad de admitir derechos o deberes contradictorios y simultáneamente válidos, dentro del mismo orden jurídico (Cf. ob. Cit., p.125)”.

III) Marco Normativo aplicable

El presente excepcionamiento será analizado conforme a las normas de Derecho Positivo de nuestro país, el que integran los Tratados que el Uruguay ha ratificado.

A este respecto debe precisarse que, las normas sobre derechos humanos contenidas en esos instrumentos internacionales ratificados, tienen rango constitucional. En efecto, estos pactos internacionales, cumplieron

0879

con el proceso previsto por los arts. 168 nral. 20 y 85 nral. 7 de la Constitución de la República, así como con las etapas atinentes a los mismos a fin de su entrada en vigor, por lo que integran el derecho positivo de nuestro país. Declarada su vigencia, no cabe otro paso, que el reconocimiento de sus normas, deviniendo exigibles las obligaciones contraídas.

Específicamente, en lo que refiere a la Convención Americana de Derechos Humanos, nuestro país la ratifica, formulando únicamente reserva sobre la previsión contenida en el párrafo 2 del art. 23, que no incluye la limitación a los derechos reconocidos, prevista por el art. 80 nral. 2 de la Constitución, relativa a la suspensión de la ciudadanía: *“Por la condición de legalmente procesado en causa criminal de que pueda resultar pena de penitenciaría.”* En consecuencia, aprobadas y ratificadas sus normas, constituyen el derecho interno.

En cuanto a su jerarquía, tratándose de derechos humanos, como ya se expresara, se incorporan a la Constitución por la aplicación de su art. 72.

Como expresa Mariana Blengio Valdés, *“La Constitución uruguaya no contiene a texto expreso ningún artículo que otorgue especial jerarquía a estos instrumentos jurídicos, a diferencia de otras soluciones que emanan del derecho comparado...”*.

Agrega que: *“Surge del texto constitucional que la norma que ratifica un tratado tiene jerarquía legal. Sin embargo esta afirmación se*

matiza al analizar en forma armónica la Carta y vislumbrar los efectos que sobre la cuestión genera el art. 72. Este expresa que: “La enumeración de derechos, deberes y garantías hecha por la Constitución no excluye los otros que son inherentes a la personalidad humana o se derivan de la forma republicana de gobierno”. Por tanto, a la luz de dicho artículo, los derechos, deberes y garantías que están previstos en un tratado de derechos humanos pueden entonces incorporarse al derecho interno a través de este artículo. Y dichos derechos tienen jerarquía constitucional. Los derechos previstos en el tratado, no el tratado en sí. Ello en mérito al principio de inherencia a la naturaleza humana o en tanto derivan de la forma republicana de gobierno. Estos derechos previstos en los tratados complementarán la nómina que la Constitución enumera y cuyo listado permanece abierto ante la posibilidad de que se verifiquen otros no expresados en el texto”. (BLENGIO VALDES, Mariana, “Código de Derechos Humanos”, Año 2010, pág. 31).

En igual sentido Martín Risso, expresa que: *“En definitiva, y con el enfoque mencionado, parece necesario concluir que:*

(a) En primer lugar el concepto de derecho inherente a la personalidad humana, que presentaba problemas de interpretación y análisis en el pasado, hoy parece ser más claro en la medida que la constatación de que un derecho es reconocido como fundamental en tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por nuestro país, pone de manifiesto sin mayores dificultades dicho carácter, y por lo tanto habrá que reconocer a dicho derecho rango constitucional conforme al artículo 72 de la Constitución.”

0879

“(b) En segundo término, bien puede sostenerse que la carga de la argumentación en la materia se ha desplazado. Ya no corresponderá argumentar y discutir que un derecho reconocido como fundamental por el ordenamiento jurídico internacional es inherente a la personalidad humana, sino que dicha conclusión ya estará impuesta por dicha regulación internacional. Por el contrario, la carga de la argumentación se desplaza a quien pretenda que un derecho humano reconocido en un tratado y pese a dicha regulación, no es inherente a la personalidad humana y por ende carece de rango constitucional conforme al artículo 72.”

“De esta forma los derechos humanos no establecidos a texto expreso en la Constitución, pero contenidos en tratados internacionales ratificados por la República, tendrán no sólo rango supralegal, sino jerarquía constitucional, tal como lo impone el artículo 72 de la Constitución, salvo demostración en contrario.(RISSO FERRAND, Martín, “Derecho Constitucional”, Tomo I, FCU, págs. 351 y 352).

Este artículo 72, se encuentra estrechamente vinculado, a las previsiones de los artículos 7 y 332 de la Constitución, que consagran la protección de los derechos relativos a la persona e inherentes a su naturaleza, no pudiendo dejar de aplicarse por falta de la reglamentación respectiva.

IV) Artículos impugnados de la ley 19.120: arts. 1, 3, 4, 6, 7, 13, 14, 15, 18, 20, 21, 22 y 24.

IV.1.- Arts. 1, 3, 4, 6, 7, 13, 14 y 15 - Ley 19.120

El art. 6° de Ley 19.120, establece: “*Sustitúyese el artículo 365 del Código Penal, en la redacción dada por el artículo 216 de la Ley N° 15.903, de 10 de noviembre de 1987 y con las modificaciones introducidas por el artículo 12 de la Ley N° 16.088, de 25 de octubre de 1989 y por el artículo 87 de la ley N° 18.651, de 19 de febrero de 2010, por el siguiente: “ARTÍCULO 365.- Será castigado con pena de 7 (siete) a 30 (treinta) días de prestación de trabajo comunitario...”*”

Por su parte el artículo 15 de la citada ley, prevé, “*Agrégase al Código Penal, el siguiente artículo: “ARTICULO 369. (Trabajo comunitario).- El trabajo comunitario es la pena que se impone a quien comete una falta, y consiste en la prestación de los servicios que se le asignen, los cuales deben ser acordes a las posibilidades físicas y mentales del obligado y, en la medida de lo posible, deberá estar relacionado con la falta cometida.*”

El régimen horario para el cumplimiento del trabajo comunitario será de 2 (dos) horas por día.

Es obligatorio el cumplimiento de las tareas impuestas. Si el condenado no cumpliere la pena de prestación de trabajo comunitario cumplirá 1(un) día de prisión por cada día de trabajo comunitario no cumplido”.

La Defensa entiende que el art. 15 impugnado, tanto en su inciso 2do, al establecer que el horario de trabajo comunitario será de dos (2) horas diarias, como en su inciso 3ro, al establecer un día de prisión por cada día

0879

de trabajo comunitario no cumplido, es inconstitucional, porque transgrede el principio de razonabilidad y el de proporcionalidad de la pena prevista por el art. 72 de la Constitución.

A juicio de esta Fiscalía, si bien el legislador, estableció como sanción, la realización de trabajo comunitario, para quienes cometen alguna de las contravenciones previstas en la citada ley, por sentencia dictada por Juez competente, en modo alguna implica la privación de libertad, sino una mínima limitación, como lo es el cumplir una actividad de interés público, por espacio de dos horas, con una duración de 7 a 30 días. Ello no supone, la pérdida de la libertad ambulatoria, toda vez que la persona, podrá libremente realizar sus actividades regulares, cumplida la limitación señalada. Y es del caso señalar, que esa limitación, responde en todas las hipótesis a una conducta descrita por la ley, realizada por el sujeto, cuya sanción es consecuencia de un debido proceso, con la intervención de todos los operadores del sistema, respetándose las garantías de los ciudadanos.

Por otra parte, el art. 53 de la Constitución establece que: *“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, la que procurará ofrecer, con preferencia los ciudadanos, la posibilidad de ganar su sustento mediante el desarrollo de una actividad económica”*. Y el art. 54, que: *“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”.

A fin de considerar la impugnación del art. 15 de la ley 19.120, que establece que el trabajo comunitario es la pena que se impone a quien comete una falta, por considerar el excepcionante, que no se prevé el contenido mínimo obligatorio ordenado por el constituyente, esto es: remuneración, descanso semanal y marco legal sobre la higiene física y moral para el trabajador que deba realizar trabajo comunitario deberá analizarse en relación a sus conceptos, recurriendo a la normativa existente en nuestro país.

A este respecto, conviene diferenciar lo que son las penas de las medidas cautelares impuestas como medidas sustitutivas a la prisión preventiva. En dicho sentido, la ley 17.726, en su art. 3º, enumera entre otras, a la Prestación de servicios comunitarios, y en su lit. F) la incluye como: *“la obligación de cumplir las tareas que se le asignen, teniendo en cuenta su aptitud o idoneidad, en organismo públicos o en organizaciones no gubernamentales, cuyos fines sean de evidente interés o utilidad social. Estas medidas no podrán sobrepasar las dos horas diarias o las doce semanales y su plazo máximo de duración”*, dando un marco en cuanto, a los parámetros que deben tomarse en cuenta a fin de su realización. **Cabe señalar, que en esta ley la prestación de servicios comunitarios, está establecida como medida alternativa a la prisión preventiva, y no como pena, como lo es en el caso de las Faltas, conforme la ley 19.120, respondiendo su imposición a la violación de una norma penal.**

0879

En referencia, al trabajo comunitario como medida alternativa, expresa Malet: *“La prestación de un trabajo útil para la comunidad – como forma de reparación para la misma sociedad – ha tenido un importante grado de generalización en el Derecho comparado. Satisface en especial la idea de un Derecho Penal humano y es una de las pocas medidas de este elenco que tiene realmente una condición de resocialización, por su carácter de reconstrucción positiva.”* (MALET VAZQUEZ, Mariana *“Las alternativas a la prisión preventiva, análisis pormenorizado de las medidas previstas en el art. 3º” en Medidas Alternativas, Discusión y Análisis de la Ley 17.726, FCU 2004, pág. 113*)

Asimismo, acudiendo a los Tratados internacionales, ratificados por nuestro país, y que como tales integran nuestro derecho interno, ubicamos a los Convenios núms. 29 y 105 de la OIT, sobre el trabajo forzoso.

El Convenio Internacional del Trabajo N° 29 relativo al trabajo forzoso u obligatorio, fue aprobado por la República Oriental del Uruguay por ley N° 16.643, el que se encuentra ratificado. Asimismo, el Convenio N° 105, fue aprobado por ley N° 13.657 y también ratificado por nuestro país.

El Convenio N° 29, del año 1930, sobre el trabajo forzoso, consagra en su artículo 1º, que: *“A los efectos del presente Convenio, la expresión “trabajo forzoso u obligatorio” designa todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual*

dicho individuo no se ofrece voluntariamente.”. En su artículo 2º, describe cinco situaciones, que no se encuentran comprendidas en la aplicación del Convenio, previéndose entre ellas en su lit. c) a: *“cualquier trabajo o servicio que se exija a un individuo en virtud de una condena pronunciada por sentencia judicial, a condición de que este trabajo o servicio se realice bajo la vigilancia y control de las autoridades públicas y que dicho individuo no sea cedido o puesto a disposición de particulares, compañías o personas jurídicas de carácter privado.”*

Por su parte el Convenio N° 105, del año 1957, sobre la abolición del trabajo forzoso, en su art. 1º, prevé la supresión del trabajo forzoso en cinco casos, que son: *a) como medio de coerción o de educación políticas o como castigo por tener o expresar determinadas opiniones políticas o por manifestar oposición ideológica al orden político, social o económico establecido; b) como método de movilización y utilización de la mano de obra con fines de fomento económico; c) como medida de disciplina en el trabajo; d) como castigo por haber participado en huelgas; y e) como medida de discriminación racial, social, nacional o religiosa.”*.

En la 96ª Conferencia Internacional del Trabajo del año 2007, la Comisión de expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, que efectuó un estudio general relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, (N° 29), y al Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, (N° 105), en cuanto a su ámbito de aplicación expresa que, ambos se complementan, en

0879

tanto “...*el Convenio núm. 105 no constituye una revisión del Convenio núm. 29, pero fue concebido para complementarlo*” (pág. 81).

En las previsiones de los art. 6° y 15 de ley 19.120, el penado, tiene la opción de dar cumplimiento o no al trabajo comunitario que se le imponga, debiendo distinguir en este sentido, que el mismo es la imposición de la pena, como ya se ha señalado, por la comisión de una acción propia, instruida e investigada, dictada por un Juez competente y conforme un proceso legal. Por tanto, no constituye una amenaza de sanción penal, el hecho de que si el condenado no cumpliera con la pena de prestación de trabajo comunitario deba ir a prisión. Y ello porque su privación de libertad obedece al incumplimiento de la pena que se le impusiere por su propia acción ilícita.

Por otra parte, el Convenio N° 29, incluye como exención de aplicación del convenio, que este trabajo se exija por sentencia judicial, bajo la vigilancia y control de las autoridades públicas, que es lo consignado por la ley 19.120.

El cumplimiento de la sanción, en el caso concreto, tiene una clara finalidad resocializadora, siendo innegable que se le da la opción al justiciable, de desarrollar una tarea en beneficio de la comunidad, sin sufrir una pena privativa de su libertad ambulatoria, lo que tendrá incidencia en la prevención general, ínsita en toda aplicación de las normas del derecho penal.

Asimismo, las previsiones que el excepcionante impugna como inconstitucionales, no se ubican en ninguna de las cinco categorías, que

establece el Convenio N° 105 en su artículo 1º, para la supresión del trabajo forzoso.

Así, el referido estudio, expresa que: *“...La Comisión también tomó nota de otras tendencias: muchos países han adoptado legislaciones que introducen una nueva sanción penal: el trabajo de utilidad pública, que se considera como una alternativa al encarcelamiento y que puede incidir en la observancia del Convenio... (pág. XII),* introduciéndose de forma detallada al estudio de esta modalidad.

De esa forma consignan en el numeral 123: *“...En los últimos años la Comisión observó que varios países, principalmente de Europa y de África, adoptaron legislaciones encaminadas a incluir en el sistema penal una nueva sanción: la pena de prestación de trabajo de utilidad pública. En varias ocasiones la Comisión solicitó a los gobiernos información adicional acerca de las modalidades de aplicación de esta legislación, en la medida en que la pena de prestación de trabajo de utilidad pública podía incidir en la aplicación del Convenio.”*

“124. La pena de prestación de trabajo de utilidad pública se caracteriza principalmente por ser una alternativa a la pena de prisión. Cuando se reconoce al reo culpable de un delito y le es aplicable una pena de prisión, generalmente de breve duración, el tribunal puede proponer o imponer que se sustituya esa pena por otra de prestación de trabajo. La persona así condenada queda en libertad y, a cambio, se ve obligada a realizar determinado

0879

número de horas o días de trabajo. El trabajo realizado en cumplimiento de esa condena se caracteriza por revestir un interés general, en el sentido de que es útil para la comunidad. Por este motivo, el trabajo se suele realizar en beneficio del Estado, de las administraciones, de las colectividades territoriales, de las entidades y de los servicios públicos, y también de asociaciones. Además, el trabajo de interés general es, por definición, un trabajo gratuito que no da lugar a retribución en beneficio de la persona que lo realiza.”

“125. La incidencia que la pena de prestación de trabajo de utilidad pública puede tener en la aplicación del Convenio debe examinarse a la luz de la excepción prevista en el párrafo 2, c) del Convenio. En virtud del mismo, no se considera trabajo forzoso “cualquier trabajo o servicio que se exija a un individuo en virtud de una condena pronunciada por sentencia judicial, a condición de que este trabajo o servicio se realice bajo la vigilancia y control de las autoridades públicas y que dicho individuo no sea cedido o puesto a disposición de particulares, compañías o personas jurídicas de carácter privado”. Por consiguiente, para no ser considerado como una forma de trabajo forzoso, el trabajo exigido en cumplimiento de la pena de prestación de trabajo de utilidad pública debe reunir las dos condiciones establecidas en esa disposición del Convenio. La primera de ellas no suele generar dificultad alguna, ya que en las legislaciones que la Comisión ha examinado la pena de prestación de trabajo de utilidad pública es una sanción penal que sólo una instancia jurisdiccional puede imponer. También se cumple la segunda

condición prevista en el párrafo 2, c), del artículo 2 del Convenio, cuando la prestación de trabajo de utilidad pública se realiza en beneficio del Estado y entidades que lo integran (administraciones, colectividades territoriales, servicios públicos, establecimientos públicos, etc). Cuando se reúnen esas dos condiciones, la pena de prestación de trabajo de utilidad pública entra en el ámbito de aplicación de la excepción prevista en el Convenio y no requiere comentarios de la Comisión (págs. 70 y 71).

El art. 16° de Ley 19.120, establece: “La Oficina de Supervisión de Libertad Asistida, unidad especializada del Instituto Nacional de Rehabilitación, estará a cargo de la instrumentación y fiscalización de la pena de trabajo comunitario, debiendo elevar un informe al Juez competente. Para la instrumentación del trabajo comunitario, el Ministerio del Interior podrá suscribir convenios con instituciones públicas o privadas que desarrollen su actividad en el país.”

Cabe señalar en cuanto a esta impugnación, que conforme lo prevé el art. 86 del Código Penal, al tratar de la individualización de la pena: *“El Juez determinará en la sentencia, la pena que en su concepto corresponda, dentro del máximo y el mínimo señalado por la ley para cada delito, teniendo en cuenta la mayor o menor peligrosidad del culpable, sus antecedentes personales, la calidad y el número –sobre todo la calidad–, de las circunstancias agravantes y atenuantes que concurran en el hecho...”*. La ley 19.120, en concordancia con este precepto, establece como pena, la cantidad de días de prestación de trabajo comunitario, así como su régimen horario, para

0879

cada una de las faltas sancionadas. Es entonces el Juez competente, quien luego del debido proceso, impondrá la sentencia a cumplir por el condenado, conforme las pautas edictadas en el citado art. 86.

Como surge de la propia normativa, a la Oficina de Supervisión de Libertad Asistida, se le asigna la instrumentación y fiscalización de la pena de trabajo comunitario, con independencia que el Ministerio del Interior pueda suscribir convenios con instituciones públicas o privadas. Como surge de los propios conceptos utilizados en la norma, les compete instrumentar la pena impuesta, esto es crear las herramientas para su cumplimiento y luego fiscalizarlo, debiendo siempre informar al Juez.

Tal solución está en consonancia con los Convenios N° 29 y N° 105 de la OIT, que establece que el trabajo comunitario, impuesto por sentencia judicial, y vigilado por la autoridad pública, no se considera trabajo forzoso.

En consecuencia, no corresponde declarar la inconstitucionalidad de los artículos 1, 3, 4, 6, 7, 13, 14 y 15.

IV.2.- Art. 24 - Ley 19.120

La Defensa sostiene que el art. 24 citado es inconstitucional al asignar *“competencia para entender en materia de faltas a los Jueces de Faltas de Montevideo y a los Jueces de Paz Departamentales (inc. 1) y a los Jueces de Paz en el interior del país (inc. 2). La norma contenida en el inciso 2*

del mencionado artículo, en tanto asigna competencia a tribunales de distinta jerarquía para entender en materia de faltas, establece una distinción discriminatoria en el acceso a la justicia, por lo que es inconstitucional por violación del principio de igualdad contenido en los arts. 7, 8 y 72 de la Constitución, arts. 1, 2 y 7 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y arts. 1 Nral. 1° y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos...” .

Agrega que la previsión del artículo 24 de la Ley 19.120, vulnera el principio de igualdad establecido en el art. 8° de la Constitución, que prevé que: *“Todas las personas son iguales ante la ley no reconociéndose otra distinción ente ellas sino la de los talentos y las virtudes”*.

A su juicio el art. 24 establece una distinción referente a los tribunales competentes para atender las faltas: Jueces de Faltas, Jueces de Paz Departamentales y Jueces de Paz teniendo como consecuencia que *“...las faltas que cometan algunos habitantes de la República podrán ser juzgadas por jueces expertos en Derecho y las que cometan otros podrán ser juzgadas por jueces profanos en Derecho; o bien, las faltas que cometan algunas personas serán juzgadas por jueces de mayor jerarquía y las que cometan otras personas serán juzgadas por jueces de inferior jerarquía...”*. Entiende que esta solución *“es discriminatoria, ya que establece una distinción ilegítima y carente de justificación razonable en el derecho de acceso a la justicia de las personas...”* (fs. 10-10v).

0879

Este principio constitucional garantiza que el justiciable pueda ocurrir ante los tribunales, asegurando su derecho a ser oído, y la posibilidad de ejercer su defensa, dentro de un proceso que se desarrollará conforme las leyes procesales vigentes.

Como se ha expresado en dictamen de la Fiscalía 1271/1993, en alusión a la opinión de la Suprema Corte de Justicia sobre este punto: *“Decía la Corporación que “el derecho a la igualdad..., importa como lo ha sostenido reiteradamente la Corte, la prohibición de imponer por vía legal un trato discriminatorio; persigue y tiene por finalidad, no las desiguales soluciones legislativas para situaciones o personas que se encuentran en posición diferente, sino el trato diferencial para circunstancias o sujetos idénticos” (S.21/67).”*

Asimismo esta Fiscalía por dictamen N° 3527/1997, ha sostenido que: *“Como lo reconoce Véscovi, es valor admitido en la doctrina rioplatense que el principio de igualdad procesal, garantía fundamental para las partes, es una derivación o aplicación del principio constitucional de igualdad ante la ley, consagrado en el art. 8 de la Carta. (Cfe. “Derecho Procesal Civil”, T. I, de. IDEA, 1974, p. 77. En el mismo sentido, COUTURE, “Fundamentos del Derecho Procesal Civil”, de. Depalma, 1966, p. 183).”*

“También la jurisprudencia lo ha invocado en numerosos fallos. Así, en S. 307/78 del Tribunal de Apelaciones en lo Civil de Primer Turno, se comparte la opinión de COUTURE, para quien el principio se

formula y se resume a través del procedimiento: “audiatur altera pars”, o sea, el principio de la bilateralidad de la audiencia (Cfe. R.U.D. Proc. Año 1978, N° 4, c.209, p 73).

“Este mismo autor, en su “Vocabulario Jurídico”, define la igualdad procesal como el “principio según el cual las soluciones legales colocan a ambas partes del proceso en un plano de equiparación, otorgándoles semejantes oportunidades para la defensa y ejercicio de su derecho” (ed. Depalma, 1988, p. 320).

*Esa igualdad procesal se manifiesta en el proceso, de diversas formas siendo las más trascendentes, según la doctrina: - **la igualdad de oportunidades**, o sea, la vigencia del principio de contradicción que reclama que las leyes procesales acuerden a las partes, y eventualmente, a los terceros una suficiente y razonable oportunidad de ser oídos y de producir pruebas, durante todo el desarrollo del proceso, de controlar el diligenciamiento de los actos procesales dispuestos de oficio, por el juez, o a petición de parte; - **la inviolabilidad de la defensa**, que implica que el denunciado o demandado pueda tener una debida defensa, con todas las garantías y oportunidades, o sea, con las garantías del debido proceso; **la imparcialidad o trato igualitario**, por parte del tribunal (Cfe. “Código General del Proceso”, T. I, ed. Abaco 1992, p.p. 93-99).”*

0879

El citado artículo 24 establece que: *“(De la competencia).- Los Jueces de Faltas en Montevideo, así como los Jueces de Paz Departamentales del interior, entenderán en materia de faltas.*

También tendrán competencia en la materia los Juzgados de Paz en el interior del país en los casos en que la Suprema Corte de Justicia, por vía de la reglamentación, así lo determine.”.

Esta disposición refiere a la Organización de los Tribunales, cuya regulación corresponde a la ley.

La Ley Orgánica de la Judicatura y Organización de los Tribunales, N° 15.750, contiene normas sobre jurisdicción y competencia. El artículo 2 de la citada norma establece que: *“La Potestad de conocer en los asuntos que les están asignados y de hacer ejecutar lo juzgado en la forma que en cada caso corresponda, pertenece exclusivamente a los tribunales que establece la ley. Por tribunales se entiende, tanto los colegiados como los unipersonales”.*

Por su parte, el artículo 6° consigna que: *“Es jurisdicción de los tribunales la potestad pública que tiene de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en una materia determinada.*

Es competencia la medida dentro de la cual la referida potestad está distribuida entre los diversos tribunales de una misma materia”.

El artículo impugnado designa los tribunales que tendrán competencia en nuestro país para entender en materia de faltas. Por tanto, su determinación se realizó conforme a un criterio objetivo, en relación a la materia atribuida y territorial, cual es el alcance geográfico de actuación de los Juzgados allí individualizados. Dichas Sedes tienen jurisdicción y competencia para resolver sobre la eventual comisión de una falta, debiendo seguir el proceso por faltas establecido a tales efectos por la Ley 19.120.

La norma citada asegura que todos los habitantes del territorio nacional, en caso de la eventual comisión de una falta, sean juzgados por un tribunal competente, encontrándose garantizada tanto su comparecencia ante Juez, como el derecho de defensa en virtud del proceso estatuido a dichos efectos.

Por lo expuesto, este dictaminante no advierte que dicho artículo 24 de la Ley 19.120, vulnere el principio de igualdad establecido en el artículo 8° de la Carta Magna.

IV.3.- Arts. 18, 20 y 22 - Ley 19.120

El excepcionante manifiesta, que el nuevo proceso por faltas se desarrolla en instancia única (art. 18 ley 19.120). Y que de acuerdo al artículo 20 inc. 3, *“todas las resoluciones dictadas en el curso de la audiencia admitirán exclusivamente el recurso de reposición”*. Expresa que dichas normas y lo dispuesto por el art. 21, que agrega que la sentencia sólo admitirá los recursos de aclaración y ampliación, *“...transgreden la regla fundamental de la doble*

0879

instancia y limitan el derecho a la defensa en juicio y el acceso a la justicia del sujeto perjudicado por la resolución, ya que en caso de la resolución se aparte del Derecho aplicable o lo aplique incorrectamente, le impiden acceder a una revisión de esa resolución por parte de un tribunal superior...” (fs. 11).

El art. 20 inc. 2º de la ley 19.120 establece que: *“Si todos o algunos de los medios de prueba estuvieren disponibles, se producirán e incorporarán de inmediato y en la misma audiencia. En caso de ser necesario, esta se prorrogará por un plazo no mayor de 10 (diez) días, debiendo en esa nueva oportunidad completarse y agregarse la prueba pendiente.”* Y el inciso 3º, prevé: *“Todas las resoluciones dictadas en el curso de la audiencia admitirán exclusivamente recurso de reposición”*.

Como ha sostenido esta Fiscalía de Corte, *“El Legislador está facultado constitucionalmente para regular las normas de los juicios (art. 18 de la Carta), resultando legítimo que las regle de acuerdo con las circunstancias que debe contemplar, según los casos.”*

“Al efecto ha sostenido esa Corporación: “El principio constitucional del debido proceso no postula ni prescribe determinada forma procedimental para la defensa del justiciable, sino el derecho específico y concreto a defenderse ante los tribunales, como titular de la tutela jurisdiccional de sus derechos.”

“En casos similares, la Corporación ha reafirmado la facultad legislativa de regular las etapas procesales, la ritualidad de los juicios

(art. 18 de la Carta Fundamental), facultad que lleva implícita la de adaptar el proceso a la naturaleza peculiar del derecho comprometido en cada relación procesal (Sentencias Nos. 70/68, 8/86, 56/86” (Cfme. Dictamen N° 1755/2007).

Partiendo de la naturaleza penal de las faltas, y que su proceso se encuentra específicamente regulado por la ley 19.120, el mismo responde a las características de este tipo de ilícitos, que se reconocen como leves. Como tales, se les aplica un régimen procesal diferente, privilegiándose por el legislador, la celeridad en su tramitación, lo que no menoscaba la defensa de los derechos del justiciable.

La producción de prueba y su incorporación, constituyen una etapa de este proceso, que se adecua a su naturaleza y responde a la necesidad mencionada, lo que no implica la violación del principio del debido proceso.

Asimismo, impugna el art. 22 de la citada ley que prevé (De los incidentes. De la instancia única), estableciendo que: *“El Juez podrá desestimar de plano y verbalmente todo incidente que se promoviere por las partes. Los incidentes admitidos se sustanciarán y decidirán en la audiencia. Las providencias dictadas en este proceso solo admitirán recurso de reposición, que se deducirá y resolverá en la propia audiencia”*.

Como acaba de expresarse, dado el proceso diferente de las faltas, se ha legislado sobre los incidentes que pudieran suscitarse en el mismo. Así, Dante Barrios de Angelis, expresa que *“un incidente no es un*

0879

procedimiento sino un objeto del proceso; que no es un proceso en pequeño sino una cuestión sobre la que versa un procedimiento, generalmente abreviado...” (**BARRIOS DE ANGELIS, Dante** – “El Proceso Civil”, Editorial IDEA, Año 1990, pág. 91).

La ley 19.120, en atención a los conceptos ya vertidos, estableció un proceso sumario, adjudicando al Juez la potestad de resolver si los admite o desestima, procediendo en su caso a la sustanciación.

La Suprema Corte de Justicia ha sostenido: “*Es jurisprudencia pacífica de la Corporación que: “...la Carta no ampara una forma concreta de proceso o de procedimiento, sino básicamente que el justiciable tenga “su día ante el tribunal”, es decir, el poder contar con las oportunidades y los medios procesales de ser oído, rendir prueba y formular defensas”* (Conf., entre otras, Sents. Nos. 450/86, 153/88, 54/90, 57/92, 30/93), así como que la facultad legislativa de regular las etapas procesales, la ritualidad de los juicios prevista en el art. 18 de la Carta fundamental, “*lleva implícita la de adaptar el proceso a la naturaleza peculiar del derecho comprometido en cada relación procesal”* (Sentencia N° 491/2013, Suprema Corte de Justicia).

Estos artículos al regular el procedimiento del proceso en audiencia por faltas, legalmente establecido, no violan el principio del debido proceso legal, consagrado en el artículo 12 de la Constitución, ni colide con las previsiones aludidas en los Pactos invocados.

IV.4.- Art.21 (De la sentencia) – Ley 19.120

El art. 21 de Ley 19120, establece en su inciso 2º, que *“La sentencia sólo admitirá los recursos de aclaración y ampliación, que deberán ser deducidos y resueltos en la propia audiencia”*.

El excepcionante manifiesta que también el citado artículo, menoscaba las garantías del justiciable al no poder recurrir a una instancia superior, lo que se encuentra previsto expresamente en la Convención Americana sobre Derechos Humanos – Pacto de San José de Costa Rica – en su art. 8, e implícitamente por el art. 72 de la Constitución de la República (fs. 11).

Entre los principios básicos que rigen el proceso penal uruguayo, aplicables a todo su desarrollo y etapas, ubicamos como esencial al principio del debido proceso legal.

El mismo se encuentra consagrado en los arts. 12 y 18 de la Constitución. El primero establece: *“Nadie puede ser penado ni confinado sin forma de proceso y sentencia legal”*, determinando el segundo que: *“Las leyes fijarán el orden y las formalidades de los juicios”*. Estas normas integradas y armonizadas, constituyen una de las garantías de protección para los ciudadanos.

El Código Penal uruguayo, en consonancia con los preceptos constitucionales, dentro de los principios generales, al tratar de los delitos, prevé en su artículo 1º, que: *“Es delito toda acción u omisión expresamente prevista por la ley penal. Para que ésta se considere tal, debe*

0879

contener una norma y una sanción”. Y ampliando dicho concepto, el art. 85 del citado Código, prevé “*(Nulla poena sine lege. Nulla poena sine iudicio) No podrá ejecutarse pena alguna sino en virtud de sentencia, emanada de los jueces en cumplimiento de una ley, ni hacerse sufrir de distinta manera que como ella lo haya establecido.*”. Igualmente el art. 86, expresa: “*(Individualización de la pena) El Juez determinará en la sentencia, la pena que en su concepto corresponda, dentro del máximo y el mínimo señalado por la ley para cada delito, teniendo en cuenta la mayor o menor peligrosidad del culpable, sus antecedentes personales, la calidad y el número – sobre todo la calidad – de las circunstancias agravantes y atenuantes que concurran en el hecho. Tratándose de delitos sancionados con pena de prisión, cuando concurren atenuantes excepcionales, el Juez tendrá la potestad de bajar a la de multa que aplicará conforme al inciso precedente (artículo 68, apartado 2).*”

De las referidas normas, se concluye que conforme este principio, debe haber un proceso penal, legalmente sancionado, que reconozca a los ciudadanos su derecho a acudir ante los tribunales, respaldado en las garantías establecidas por las mismas leyes.

En dictamen N° 1655/99, de esta Fiscalía, se señala al tratar del Debido Proceso, que: “*COUTURE, en su “Vocabulario Jurídico” (ed. Depalma, 1997, p. 199) define al debido proceso legal como la “garantía constitucional consistente en asegurar a los individuos la necesidad de ser escuchados en el proceso en que se juzga su conducta, con razonables oportunidades para la exposición y prueba de sus derechos.*”

“PALACIO, por su parte, señala que el principio implica la prohibición de que los jueces dicten alguna resolución o dispongan la ejecución de alguna diligencia procesal sin que, quienes pudieran verse directamente afectados por tales actos, hayan tenido la oportunidad de ser oídos (Cf. “Derecho Procesal Civil”, T.I, pág. 269.”

“En el mismo sentido, VESCOVI enseña que, cuando se habla de las garantías del debido proceso, se está pensando en las mínimas que deben existir, para que pueda hablarse realmente de un proceso, en el principio de inviolabilidad de la defensa en juicio, que implica la de ser oído y de haber tenido oportunidad de producir pruebas (Cf. “Derecho Procesal Civil 2”, T. I., p. 78).”

“Es decir que, como reiteradamente lo han sostenido esta Fiscalía y la Corporación, lo que ampara la Carta es que cada sujeto tenga su “día ante el tribunal”. (Cfr. Dictámenes 2164/94, 3397/94, 4245/95, 2701/97, 4948/97, 5105/97, 1397/98, 2827/98, 3957/98, y Sentencias N° 66/95, 234/95, 596/95, 856/95, 989/96, entre otros.”

La Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), aprobada por ley N° 15.737 de fecha 08/03/1985, y ratificada por nuestro país, consagra este principio en el nral. 1° de su art. 8°, al establecer dentro de las garantías judiciales que: *“1) Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con*

0879

anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.”. Esta norma integrada a la Constitución, por la vía de su art. 72, reconoce ampliamente este derecho, para todas las personas, en la sustanciación o determinación de sus derechos en las materias allí referidas.

Teniendo en cuenta el concepto mencionado, la posibilidad de la existencia de una recurrencia ante un tribunal superior, no es requisito para la existencia del debido proceso legal.

No obstante ello, para el proceso penal, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su art. 8º num. 2º, lit. h, prevé expresamente *“el derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.”*

Asimismo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado por la Ley N° 13.751 de 11/07/1969, en su art. 14 nral 5, y también para el ámbito del proceso penal, expresa: *“Toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley”.*

El artículo 2º del Código Penal, reconoce a las faltas como delitos, estableciendo: *(División de los delitos) Los delitos, atendida su gravedad se dividen en crímenes, delitos y faltas.* Y luego prevé: *“Las faltas se rigen por lo dispuesto en el libro III del presente Código”.* En virtud de este

artículo, se las establece legalmente como delitos, y en consecuencia se les aplica su régimen jurídico. Por tanto, atendiendo a su naturaleza penal, la estructura de su proceso, establecido por la ley 19.120, debe guardar consonancia con la afirmación precedente.

En cuanto al inc. 2º del art. 21 de la ley 19.120, que prevé la inapelabilidad de la sentencia definitiva, a juicio de este dictaminante, el mismo vulnera las disposiciones contenidas en los citados Tratados, que están específicamente vinculadas a los procesos en los que se ejerce una pretensión de naturaleza penal.

En suma, estableciendo el art. 8º nral. 2, lit h, del Pacto de San José de Costa Rica y el art. 14 nral. 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el derecho a recurrir a una instancia superior, y siendo que el art. 21º inc. 2º de la ley 19.120, lo limita expresamente, respecto a las sentencias definitivas, deviene a juicio de la Fiscalía, inconstitucional.

CONCLUSIÓN

A criterio de esta Fiscalía por los fundamentos antes expuestos, procede acoger parcialmente la excepción de inconstitucionalidad planteada, sólo respecto del art. 21º inc. 2º de la Ley 19.120.

LB/lb

Montevideo, 14 de agosto de 2017



0879

***Dr. Jorge Díaz Almeida
Fiscal de Corte y Procurador
General de la Nación***