

ARIEL NICOLIELLO

DERECHO
DE LA
SEGURIDAD SOCIAL



FundaciónElectra

Para la promoción del
Derecho del Trabajo



**Fundación de
Cultura Universitaria**

50 años

CAPÍTULO VII

SUBSIDIO POR DESEMPLEO Y SUBSIDIO ESPECIAL DE INACTIVIDAD COMPENSADA

VII. 1. Políticas activas y pasivas contra el desempleo

En la lucha contra el desempleo, es corriente distinguir dos tipos de políticas: aquellas que protegen los ingresos del trabajador, mediante una prestación en dinero (denominadas “políticas pasivas”), como es el caso del subsidio por desempleo, y las que están dirigidas a procurar que el trabajador obtenga más fácilmente un empleo (llamadas “políticas activas”)¹²².

Unas y otras pueden encontrarse en el mandato constitucional a las autoridades públicas. El art. 53 menciona que la colectividad “procurará ofrecer, con preferencia a los ciudadanos, la posibilidad de ganar su sustento mediante el desarrollo de una actividad económica”, y el art. 67 alude a la organización de seguros sociales para los casos de desocupación forzosa.

No obstante, frecuentemente los distintos instrumentos se integran y coordinan entre sí, como cuando, por ejemplo, la percepción del subsidio está condicionada a la asistencia a cursos de capacitación, o a la participación en algún programa público de empleo.

Las políticas activas más frecuentemente utilizadas, son las siguientes¹²³:

- a) *La asistencia a la búsqueda de empleo y los servicios de colocación.* Su objetivo es ayudar al desempleado a encontrar más rápidamente un empleo, y que las habilidades del trabajador sean compatibles con los requisitos del puesto de trabajo¹²⁴.

¹²² Una completa relación de los programas de protección social de los desempleados puede leerse en: Rosenbaum Rímolo, J. y Raso Delgue, J., *Protección social de los desempleados*, en rev. Derecho Laboral, T. XLVI, N° 211, julio-setiembre 2003, p. 486 y ss.

¹²³ Bucheli, M., *Las políticas activas de mercado de trabajo: un panorama internacional de experiencias y evaluaciones*, CEPAL, Serie Estudios y Perspectivas, N° 2, Montevideo, 2005.

¹²⁴ En nuestro país, los Centros Públicos de Empleo (CEPES), creados por convenio entre el MTSS-DINAE y las Intendencias Departamentales, tienden a facilitar el encuentro entre la oferta y la demanda laboral. También existe una plataforma digital (ViaTrabajo) con el mismo fin, a la que se accede por internet, y que permite a empresas y desempleados registrarse.

- b) *Los programas de capacitación.* Procuran focalizarse en las necesidades de los desempleados (a diferencia de los programas de formación profesional ofrecidos con carácter general), son de duración limitada, están referidos a oficios con mayor salida laboral, y culminan con un certificado reconocido que facilita encontrar un empleo¹²⁵.
- c) *El apoyo a la microempresa y el autoempleo.* Comprende los incentivos a la creación de pequeñas empresas, cooperativas, empresas de la economía social y solidaria, o el apoyo a las existentes, mediante la facilitación del acceso al crédito, el apoyo técnico, la capacitación específica. Estos programas suelen estar condicionados a un estudio de factibilidad del proyecto¹²⁶.
- d) *La creación de empleo por el Estado.* Usualmente como resguardo temporal mientras se consigue otro empleo. A veces con dependencia directa del organismo público, otras veces por contratación de organizaciones sin fines de lucro que mantienen convenios con el Estado.
- e) *El subsidio a las empresas que contratan personas desempleadas.* Habitualmente se utiliza este instrumento para superar las dificultades de inserción laboral de los jóvenes, mujeres, discapacitados, personas de baja calificación, o desocupados por un período largo¹²⁷.

¹²⁵ En Uruguay, el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), creado por Ley 18.406 de 24 de octubre de 2008, persona pública no estatal de administración tripartita, tiene, como uno de sus cometidos, "diseñar y gestionar programas de formación profesional para desempleados, personas o grupos de personas con dificultades de inserción laboral mediante acuerdos con instituciones públicas o privadas" (art. 2, lit. F), así como "promover la creación y participar en el diseño de un sistema de certificación de conocimientos y de acreditación de competencias laborales" (art. 2, lit. G).

¹²⁶ En nuestro país, el fomento del cooperativismo, tanto mediante diferentes líneas de crédito como a través del financiamiento de proyectos, asistencia técnica y capacitación, ha sido encomendado a un organismo público no estatal creado por la Ley 18.407 de 24 de octubre de 2008, el Instituto Nacional del Cooperativismo (INACOOP). También le ha sido asignada a ese instituto la administración de una de las particiones del Fondo para el Desarrollo (FONDES – INACOOP), por Ley 19.337 de 20 de agosto de 2015. Entre otros requisitos, los créditos del FONDES están condicionados a que el proyecto sea capaz "de realizar un aporte a la comunidad en términos de creación de empleo" (art. 4, C). Por su parte, el Ministerio de Desarrollo Social tiene el cometido específico de favorecer y estimular la creación de las llamadas cooperativas sociales, integradas por personas en situación de vulnerabilidad social, las que están exoneradas de todo tributo nacional (arts. 172 y siguientes, Ley 18.407).

¹²⁷ En nuestro país, el Programa Objetivo Empleo creado con base a lo dispuesto por el art. 244 de la Ley 18.172, de 31 de agosto de 2007, y reglamentado por Decretos 232/008 de 5 de mayo de 2008 y 425/009 de 21 de setiembre de 2009, establece un subsidio para las empresas que contraten trabajadores de bajo nivel educativo que se encuentren desocupados por un período superior a un año. Por otro lado, la Ley 19.133 de 20.9.2013 prevé estímulos fiscales para la contratación de jóvenes.

Dentro de las políticas pasivas se cuentan las siguientes¹²⁸:

- a) Las *indemnizaciones por despido*;
- b) Los *seguros por desempleo* (contributivos);
- c) Las *cuentas de ahorro individual* para ser utilizadas en caso de desempleo¹²⁹;
- d) La *asistencia económica* al desempleado (no contributiva).

VII.2. Normas internacionales de trabajo: CIT 2, 102, 122 y 168

La Organización Internacional del Trabajo se ocupó tempranamente de la protección contra el desempleo, en su Convenio N° 2¹³⁰ y en la Recomendación N° 1, sobre el desempleo, de 1919. El Convenio 2 prevé el establecimiento de “un sistema de agencias públicas no retribuidas de colocación”. En la Recomendación N° 1 se prevé que “cada Miembro de la Organización Internacional del Trabajo organice un sistema eficaz de seguros contra el desempleo, ya sea mediante una institución gubernativa, o bien mediante la concesión de subvenciones gubernamentales a las asociaciones cuyos estatutos dispongan el pago de indemnizaciones de desempleo a favor de sus socios”. En la época todavía se debatía si la contingencia desempleo debía ser objeto de seguros sociales, o si debía seguirse el llamado “sistema de Gante” –por la ciudad donde se aplicaba ampliamente¹³¹– de subvención a entidades privadas, de carácter sindical o mutual, que pagaran prestaciones a sus socios desempleados, en forma proporcional a las prestaciones pagadas el año anterior. De ahí la referencia a ambos instrumentos en la Recomendación N° 1.

¹²⁸ Velásquez Pinto, M., *Análisis de la protección ante el desempleo en América Latina*, CEPAL, Serie Macroeconomía del Desarrollo, N° 154, Santiago de Chile, 2014.

¹²⁹ La Ley 18.236, de 26 de diciembre de 2007, de creación del Fondo de Cesantía y Retiro de la industria de la construcción, prevé la existencia de cuentas individuales de los trabajadores, a cuyo cargo pueden recibir prestaciones en caso de desempleo.

¹³⁰ El Convenio N° 2 fue ratificado por Ley 8.950 de 5 de abril de 1933, pero fue denunciado por Decreto-Ley 15.326 de 30 de setiembre de 1982. El Convenio N° 96, en su Parte III, por la que optó Uruguay en su ratificación (Decreto-Ley 14.463 de 17 de noviembre de 1975) admite la existencia de agencias retribuidas de colocación reglamentadas y controladas por las autoridades públicas. Posteriormente, por Ley 17.692 de 26 de setiembre de 2003 nuestro país ratificó el Convenio N° 181 de 1997, que revisa el Convenio 96, y reglamentó las agencias de empleo privadas por Decreto 137/016 de 9 de mayo de 2016. Las Agencias deben registrarse en la Dirección Nacional de Empleo y gestionar una licencia habilitante, que debe renovarse anualmente, así como brindar información a esa Dirección la información prevista en el Decreto. Se prohíbe cobrar al trabajador cualquier suma, ya sea a título de gastos u honorarios.

¹³¹ El sistema de Gante se extendió a Alemania, Suiza, Francia, Italia, Países Bajos, Noruega, Dinamarca, Finlandia y Reino Unido, antes de introducirse el seguro por desempleo.

En el Convenio N° 44 sobre el desempleo, de 1934, ya se comprueba una opción por el seguro social, pero con la flexibilidad, para la legislación nacional, de establecer su carácter voluntario u obligatorio, y de brindar indemnizaciones o subsidios periódicos.

Actualmente, existen dos convenios internacionales de trabajo vigentes en materia de desempleo: el 102, sobre normas mínimas de seguridad social, cuya Parte IV trata del subsidio por desempleo, y que ha sido ratificado por Uruguay, y el 168, sobre fomento del empleo y protección contra el desempleo, no ratificado por nuestro país.

El CIT 102 define a la contingencia que deber ser cubierta como la "suspensión de ganancias, según la define la legislación nacional, ocasionada por la imposibilidad de obtener un empleo conveniente en el caso de una persona protegida que sea apta para trabajar y esté disponible para el trabajo".

Admite dos modalidades: la contributiva o de seguro social, y la no contributiva o asistencial, para aquellos residentes cuyos recursos no excedan de cierto límite.

La prestación debe alcanzar una tasa mínima del 45 % de los ingresos perdidos cuando es contributivo, y la duración del subsidio debe ser de 13 semanas como mínimo, o de 26 semanas, si el subsidio es no contributivo.

En materia de política de empleo, el CIT 122 de 1964, ratificado por Uruguay -Decreto-Ley 14.566 de 30 de agosto de 1976-, establece el compromiso de todo miembro de formular y llevar a cabo "una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido" en el marco de una "política económica y social coordinada" encaminada a "estimular el crecimiento y el desarrollo económicos, de elevar el nivel de vida, de satisfacer las necesidades de mano de obra y de resolver el problema del desempleo y del subempleo". El convenio 122 prevé la consulta "a los representantes de las personas interesadas en las medidas que se hayan de adoptar" y "sobre todo a los representantes de los empleadores y de los trabajadores con el objeto de tener en cuenta sus experiencias y opiniones y, además, de lograr su plena cooperación en la labor de formular la citada política y de obtener el apoyo necesario para su ejecución".

El Convenio 142, de 1975, no ratificado por Uruguay, establece que los Estados miembros deberán "adoptar y llevar a la práctica políticas y programas completos y coordinados en el campo de la orientación y formación profesionales, estableciendo una estrecha relación entre este campo y el empleo, en particular mediante los servicios públicos del empleo".

El CIT 168, de 1988, además de reiterar el compromiso del Estado de mantener una política activa de empleo y de coordinar esa política con la

protección contra el desempleo, contiene un estándar más elevado para el subsidio por desempleo: abarca también a los funcionarios públicos —aunque admite la exclusión por reserva del Estado parte—, sube la tasa mínima de sustitución al 50 % y la duración mínima del subsidio a 26 semanas.

VII.3. Definición de la contingencia en el Derecho uruguayo

El subsidio por desempleo es una prestación en dinero otorgada por la seguridad social, a los asegurados que han sufrido la contingencia de la desocupación por razones ajenas a su voluntad, en tal sentido se habla de la cobertura de la contingencia del “desempleo forzoso” (art. 1, inciso 1 del Decreto-Ley 15.180 de 20 de agosto de 1981). Por esta razón, no están cubiertos quienes hubieran renunciado a su empleo, o hubieran provocado su despido o suspensión con su incumplimiento.

La contingencia del desempleo no debe estar relacionada con la incapacidad temporal o permanente del trabajador; en esos casos estaremos frente a otras contingencias como la enfermedad, o la incapacidad absoluta y permanente para la tarea habitual, o para todo tipo de trabajo, que podrán dar lugar al subsidio por enfermedad, al subsidio transitorio por incapacidad parcial, o a la jubilación por incapacidad total, respectivamente.

Se trata de una prestación condicionada a determinados requisitos, entre los que se incluye un período mínimo de trabajo previo, y la inexistencia de ingresos como activo o pasivo.

VII.4. Antecedentes históricos

La Ley 6.962, de 6 de octubre de 1919, que creó la Caja de los Empleados y Obreros de los Servicios Públicos, primera para los trabajadores privados, estableció, como una de sus causales jubilatorias, el despido, cuando se hubieran cumplido como mínimo diez años de servicios reconocidos, pero no alcanzara a los treinta. Cuando el dependiente no hubiera cumplido diez años de servicios, la Caja entregaba al Banco de Seguros del Estado la totalidad de las contribuciones efectuadas, con sus intereses, y el asegurador abonaba una prestación, a través de su Sección Seguro Popular (art. 26). La Ley 8.271, de 16 de agosto de 1928, que incluyó en esa Caja a los empleados de las “sociedades anónimas” y empresas de giro similar, les extendió el beneficio.

La Ley 9.196 de 11 de enero de 1934 estableció que la jubilación por despido sería temporal —hasta que el jubilado no obtuviera un empleo o accediera a la jubilación permanente—, dispuso que los menores de 40 años sólo percibirían un subsidio de desocupación, en lugar de jubilación, por un año

como máximo, y creó un subsidio de medio sueldo a favor del trabajador despedido que no alcanzaba a los diez años de servicios, financiado con un aporte especial del empleador que despedía. Las empresas que, sin mediar justa causa, despedían empleados permanentes, debían pagar a la Caja de Industria y Comercio una contribución adicional de un mes de sueldo por cada tres años de servicios prestados en el establecimiento, con un límite de tres meses. Esa contribución especial financiaba el subsidio, hasta por seis meses.

La Ley 10.562 de 12 de diciembre de 1944, creó la Caja de Compensaciones por Desocupación de la Industria Frigorífica de Montevideo, financiada por aportes tripartitos y administrada por un consejo de integración tripartita y destinada a dar cobertura a la desocupación estacional en esa rama de actividad. Garantizaba al trabajador 100 horas mensuales, que la Ley 12.493, de 16 de enero de 1958, extendió a 125. En la misma línea, la Ley 10.681 de 10 de diciembre de 1945 creó la Caja de Compensaciones por Desocupación en Barracas de Lanas, Cueros y Afines y la Ley 13.552 de 26 de octubre de 1966 creó la Caja de Compensaciones por Desocupación en la Industria Frigorífica del Interior. Por su parte, la Ley 12.797, de 24 de noviembre de 1960, para la industria del vidrio, aseguraba 15 jornales de remuneración habitual.

La Ley 12.570 de 23 de octubre de 1958 estableció el régimen general del "seguro de paro", administrado por la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Industria y el Comercio, alcanzando a todos los trabajadores dependientes ocupados habitualmente en cualquier actividad remunerada, comprendida en las leyes de inclusión de dicha Caja. La administración del seguro estaba a cargo del Directorio de la Caja, asesorado por una Comisión Paritaria integrada por delegados electos por los representantes ante los Consejos de Salarios de los empleadores y trabajadores. La Caja de Industria y Comercio contaba a tales efectos con un Fondo de Seguro de Paro, de administración separada y con contribuciones específicas (1 % de las remuneraciones, a cargo del empleador, y el mismo porcentaje a cargo del trabajador, más las indemnizaciones por despido). Los aspectos fundamentales serían recogidos, con modificaciones, en la legislación posterior. Se estableció que serían beneficiarios del seguro los trabajadores que hubieran perdido su empleo, y que teniendo "capacidad y voluntad" para ejercer otro, no lograren conseguirlo.

La Ley de 1958 también estableció que el asegurado, para tener derecho a las prestaciones, debía haber vertido en la Caja, durante seis meses de trabajo por lo menos, las cotizaciones correspondientes. Bajo la lógica del seguro social, el beneficio era estrictamente contributivo, aunque el Directorio podía dejar temporalmente sin efecto esa disposición, con carácter general, o para los desocupados de una o más actividades determinadas. La Ley

13.108 de 23 de octubre de 1962 estableció que las cotizaciones mínimas podían haberse efectuado en los dos años anteriores a la configuración de la causal.

La prestación (denominada por la ley "indemnización" recogiendo la terminología de los seguros) era equivalente al 50 % de lo que correspondía al trabajador de acuerdo a los laudos en vigor. Si el trabajador fuera casado o si tuviera a cargo incapaces o ascendientes, percibía un suplemento del 20 % del subsidio. También se percibía el subsidio en caso de concubinato ("hogar no legítimamente constituido" en los términos de la ley).

La prestación se servía hasta un máximo de 120 días al año, que luego fue extendido a 180 días por la Ley 13.108, pero el período de cobertura podía ampliarse con carácter general o para actividades determinadas hasta por 60 días más. Una vez agotado el plazo máximo, el trabajador debía verter las cotizaciones correspondientes a seis meses de trabajo para generar nuevamente el beneficio.

La Ley 12.570 también creó la cobertura por desocupación parcial, configurada cuando a un trabajador se le reduce en el mes las jornadas de trabajo, o en el día las horas de trabajo, en un porcentaje del 25 % o más, del habitual en épocas normales. En ese supuesto, el trabajador tenía derecho a que la Caja le abone el 50 % de la diferencia entre el salario efectivamente percibido y el que le correspondería recibir de su empleador si sus jornadas u horas de trabajo llegaran al 75 % de la actividad habitual del establecimiento en épocas normales. La Ley 13.108 dispuso que el trabajador que se encontrare por más de tres meses en situación de desocupación parcial, podía optar por considerarse despido y reclamar las indemnizaciones correspondientes.

El seguro de paro era, en sus inicios, incompatible con la indemnización por despido (esta incompatibilidad fue luego derogada por la ley 13.108). El trabajador debía optar entre uno u otro beneficio. Si optaba por el seguro de paro, la Caja se subrogaba al trabajador para percibir la indemnización por despido.

El denominado Acto Institucional N° 9, de 1979, que eliminó el BPS como ente autónomo, creó la Dirección de los Seguros por Desempleo, dentro de la Dirección General de la Seguridad Social, dependiente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y puso bajo la administración de esa Dirección los seguros de la industria frigorífica y de las barracas de cueros, lanas y afines, al suprimir las cajas de compensación.

El Decreto-Ley 15.180 de 20 de agosto de 1981 estableció el régimen del seguro por desempleo que está actualmente en vigor con algunas modificaciones, principalmente las introducidas por la Ley 18.399, y derogó el régimen

general anterior, así como las disposiciones que establecieron regímenes especiales. Facultó al Poder Ejecutivo a incorporar a colectivos no incluidos en la afiliación industria y comercio, excluyendo a los rurales¹³² y domésticos, así como a los empleados amparados a otros organismos de seguridad social, como los bancarios.

El Decreto 211/001 del 8 de junio de 2001 incluyó a los trabajadores rurales en la cobertura del subsidio por desempleo, y lo propio hizo la Ley 18.065 de 27 de noviembre de 2006 para los trabajadores domésticos. Para los bancarios se creó un régimen especial, en los arts. 51 y siguientes de la Ley 17.613, administrado por la Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias.

Los contratados a término por el Estado, bajo el régimen especial de la Ley 17.556 de 18 de setiembre de 2002, que no revisten la condición de funcionarios públicos están incluidos en el amparo del seguro por desempleo en el art. 34 de dicha Ley.

La Ley 18.399 de 24 de octubre de 2008, introdujo reformas que incentivan la búsqueda de empleo —estableciendo un sistema de prestaciones decrecientes para la causal despido¹³³—, redujo el plazo máximo de cobertura por causal suspensión total a cuatro meses, extendió el plazo máximo para los mayores de 50 años y reguló los supuestos de extensión para ciertas actividades o en caso de recesión económica, entre otras modificaciones.

VII.5. Régimen general

VII.5.1. Ámbito subjetivo

Como resultado de la evolución histórica descripta, están cubiertos por el subsidio por desempleo servido por el Banco de Previsión Social, según lo establece el art. 1° del Decreto reglamentario 162/009 de 30 de marzo de 2009, los empleados de la actividad privada con afiliación a ese organismo, que tengan inclusión “industria y comercio”¹³⁴, los trabajadores rurales y

¹³² Señala J. Raso que los trabajadores rurales fueron incorporados al régimen de la Ley 12.570 por la Ley 13.559 de 26.10.66, por lo que debió considerárselos cubiertos al entrar en vigencia el Decreto-Ley 15.180 (*La desocupación y el seguro de desempleo*, p. 203).

¹³³ La fijación de tasas decrecientes para los trabajadores despedidos, de modo de incentivar la búsqueda de empleo y la formalización del nuevo empleo, es una de las modificaciones al régimen anterior propuestas por los expertos (véase Velásquez, M., *Seguro de desempleo: evaluación y lineamientos para su modernización*, en OIT, Uruguay: empleo y protección social. De la crisis al crecimiento, Santiago de Chile, 2005), y planteadas por el Poder Ejecutivo en el Diálogo Nacional de Seguridad Social (2008).

¹³⁴ Los empleados de las personas públicas no estatales que se rigen por el Derecho del trabajo privado, no gozan de estabilidad laboral y tienen afiliación industria y comer-

domésticos y los dependientes del Estado en el régimen especial de "contratos a término" de la Ley 17.556. Deben considerarse incluidos, asimismo, los socios de las cooperativas de trabajo, a quienes se extienden las normas de seguridad social que protegen a los trabajadores, conforme a lo dispuesto por el art. 102 de la Ley 18.407 de 24 de octubre de 2008.

Los empleados bancarios están amparados por el subsidio por desempleo que sirve la Caja Bancaria y se rige por el Decreto-Ley 15.180 y la Ley 17.613.

VII.5.2. Exclusiones

Aun perteneciendo a las actividades amparadas, están excluidos del subsidio por desempleo (art. 4, DL 15.180; art. 10 Dec. 162/009):

- A) *Los que perciban jubilación o adelanto pre-jubilatorio, o el subsidio especial por inactividad compensada instituido por la Ley 18.395.* En estos casos se reciben otras prestaciones de la seguridad social, y la exclusión responde al carácter subsidiario de la prestación por desempleo.
- B) *Los que se encuentren en estado de huelga.* La exclusión obedece a que la suspensión de los efectos de la relación de trabajo no responde a causas ajenas a la voluntad del trabajador. La exclusión rige durante el período de la huelga.
- C) *Los que fueren despedidos o suspendidos por razones disciplinarias.* La exclusión se produce cuando se verifican los supuestos previstos en la reglamentación (art. 10 del Dec. 162/009): dolo o falta grave en el desempeño del trabajo; abandono voluntario de la ocupación sin autorización del empleador o sin causa justificada; embriaguez en horas de trabajo; bajo rendimiento intencional; inasistencias injustificadas; daño o deterioro intencional a bienes propiedad de la empleadora o de terceros; negativa injustificada a cumplir órdenes emanadas de la empresa; inobservancia a normas dictadas por la empresa o autoridad competente tendientes a garantizar la seguridad de personas o bienes; llegadas tarde e injustificadas y otros hechos de análogas características a los descriptos. El concepto no coincide exactamente con el de notoria mala conducta, y parecería ser más amplio, admitiendo conductas que excluyen el subsidio sin que se pierda la

cio, aunque no están expresamente mencionados por el Decreto 162/009, es posible entender que también gozan de cobertura del subsidio por desempleo, y así lo ha entendido el BPS en relación a los dependientes del Instituto Nacional de Carnes, del Laboratorio Tecnológico del Uruguay y de la Corporación Nacional para el Desarrollo, según surge de su sitio web.

indemnización por despido. El BPS deberá juzgar en el caso concreto, y con las pruebas de que disponga, si se configura alguna de las causas de exclusión¹³⁵, con independencia del resultado del juicio laboral por despido.

- D) *Los que perciban otros ingresos provenientes de actividades remuneradas al servicio de terceros o por cuenta propia, salvo el supuesto de trabajo reducido.* En caso de ingresos de otra naturaleza (no remunerativos) se abonará la diferencia. No se computan a tales efectos las rentas vitalicias servidas por el Banco de Seguros del Estado, las asignaciones familiares, el hogar constituido, las pensiones alimenticias de menores o incapaces, la vivienda propia del beneficiario, los complementos del subsidio servidos por el empleador, la indemnización por despido, la licencia no gozada, el salario vacacional y el aguinaldo, los feriados pagos y la pensión especial reparatoria prevista por la Ley 18.033 de 13 de octubre de 2006.

La modificación introducida por la Ley 18.399, al ampliar la causal reducción del tiempo de trabajo incluyendo en la misma la suspensión total en uno de los empleos, habilita a percibir el subsidio aún cuando se mantenga otro empleo, con deducción de la remuneración percibida en este último.

VII.5.3 Causales

Existen tres causales para el otorgamiento del subsidio (art. 5 del Decreto-Ley 15.180, con la redacción dada por la Ley 18.399):

- A) El despido, salvo en el caso descripto en C.
- B) La suspensión total del trabajo, salvo el caso descripto en C (suspensión total en uno de los empleos, en cuyo caso la causal es trabajo reducido)¹³⁶.

¹³⁵ La doctrina ha señalado su preocupación dado que la calificación de la adecuación de las razones disciplinarias esté a cargo del propio organismo administrador del subsidio (Raso, obra cit., p. 213).

¹³⁶ La anterior reglamentación (Dec. 14/982, art. 15), actualmente derogada, establecía que se configuraba esta causal cuando el trabajador no percibió en el mes calendario ninguna retribución, con excepción del sueldo anual complementario y los feriados pagos. Por aplicación de esa norma, cuando el trabajador laboraba algunas jornadas en el mes, podía ingresar al subsidio por la causal suspensión total sólo a partir del primer día del mes siguiente (sin perjuicio del eventual derecho del jornalero al subsidio por reducción del trabajo por la fracción no trabajada del mes, posibilidad excluida para el mensual). Entendemos que en la actualidad es posible entender que no existe limitación alguna para el inicio de la suspensión total y el consiguiente subsidio, que deberá abonarse desde la fecha de comunicación de la suspensión, cualquiera sea el día del mes. No es,

- C) La reducción del total de las jornadas de trabajo en el mes o de las horas trabajadas en el día, en un porcentaje del 25 % o más del legal o habitual en épocas normales, como consecuencia del despido o suspensión total en un empleo amparado por la cobertura del subsidio por desempleo, o de la disminución de trabajo para un empleador, salvo en este último caso, que se trate de trabajadores mensuales. Hay aquí dos hipótesis: una, cuando el trabajador con dos o más empleos pierde uno de ellos, manteniendo los restantes, y otra, cuando se reducen los días u horas de trabajo para un empleador –este último supuesto no es aplicable a los mensuales¹³⁷–. Antes de la Ley 18.399, en el caso del multiempleo el trabajador no tenía derecho al subsidio; bastaba con que conservara uno de ellos para que quedara excluido. Quedan exceptuadas de la causal las situaciones en que la reducción del trabajo resulta de un pacto expreso o de las características de la profesión o empleo.

VII.5.4. Generación del beneficio

En sus orígenes, el seguro por desempleo tuvo características de seguro social: los derechos se generaban por una historia de contribuciones (seis meses, en la ley 12.570).

El Decreto-Ley 15.180, en su art. 3, estableció que para tener derecho al subsidio por desempleo se requiere que el empleado haya revistado como mínimo en la planilla de control de trabajo de alguna empresa seis meses previos a configurarse la causal respectiva. Sin perjuicio de ello, el trabajador remunerado por día o por hora debe computar 150 jornales y los empleados con remuneración variable deben haber percibido un mínimo de 6 BPC en el período comprendido. El mínimo de la relación laboral debe haberse cumplido en los doce meses inmediatos anteriores a la fecha de configuración de la causal, por lo que no es necesario que se haya cumplido en forma continua¹³⁸.

sin embargo, la interpretación seguida por el BPS, que abona el subsidio por suspensión total desde el primer día del mes en que el trabajador no haya trabajado ningún día, según surge de su página web.

¹³⁷ Para la doctrina, la razón de la exclusión de la causal suspensión parcial para los mensuales radica en la modalidad de la contratación, que daría derecho al empleado con remuneración mensual a percibir íntegramente el sueldo, salvo suspensión total de la relación laboral (Raso, obra cit., p. 230).

¹³⁸ Al respecto, señala Raso que “si bien la ley habla de seis meses previos, no debe entenderse que éstos sean los inmediatamente previos, sino como se expresa en el mismo artículo, la exigencia deberá cumplirse en los doce meses inmediatos anteriores a la fecha de la configuración de la causal” (obra citada, p. 209).

No se requiere una duración mínima de la jornada laboral, por lo que en el caso de los jornaleros, el mínimo de 150 jornales puede alcanzarse con jornadas inferiores a las 8 horas, como lo entendió el BPS por RD 26-11/2006.

El requisito de revistar en la planilla de control de trabajo ("u otro documento equivalente", en los términos del Dec. 162/009), podría hacer pensar que el subsidio sólo alcanza a los trabajadores registrados formalmente. Sin embargo, esa conclusión sería contraria a los principios que rigen en materia de seguridad social para los trabajadores dependientes, quienes no deben sufrir las consecuencias de los incumplimientos de su empleador. El art. 8 del Dec. 162/009 habilita al trabajador que no revistare en la planilla o instrumento equivalente, a acreditar, por cualquier medio de prueba, la existencia de la relación laboral y los demás requisitos exigidos.

El Poder Ejecutivo está legalmente facultado (art. 3 del Decreto-Ley 15.180, en la redacción de la Ley 18.399) a extender el plazo de 12 meses en que debe computarse el tiempo mínimo trabajado para generar el beneficio, hasta 30 meses para actividades "que así lo justifiquen", en cuyo caso también se aumentan los mínimos de trabajo requeridos (nueve meses, 225 jornales y 9 BPC en el caso de computarse en 30 meses, y proporcionalmente menores cuando el período no llegue a 30 meses). No están incluidos en esta disposición los regímenes especiales que surgen de la aplicación del art. 1 del DL 15.180 (rurales: Dec. 211/001, domésticos: Dec. 224/007), para quienes los decretos respectivos extienden el período considerado a 24 meses, en el que deberán computarse 12 meses trabajados o 250 jornadas, de acuerdo a la facultad emergente de dicha norma de fijar las condiciones para su incorporación a la cobertura del subsidio.

Se considera tiempo trabajado a los efectos de la generación del subsidio por desempleo, los períodos de inactividad compensada, salvo el propio subsidio por desempleo, vale decir que se computarán como trabajados los lapsos de amparo al subsidio transitorio por incapacidad parcial, al subsidio por enfermedad, al subsidio por maternidad y al previsto en la Ley 17.215 de 24 de setiembre de 1999 (art. 7, Dec. 162/009).

No se exige que los mínimos trabajados lo hayan sido en única empresa, pueden haberse efectuado en más de una.

Para tener nuevamente derecho al subsidio, una vez agotado el máximo correspondiente, deberá transcurrir un nuevo plazo de doce meses, con cumplimiento de los mínimos trabajados.

Aunque no es un obstáculo para la generación del beneficio, quienes tengan deudas con el BPS podrán acceder al subsidio siempre que autoricen la retención de hasta el 70 % del subsidio para la cancelación de adeudos (art. 7, Ley 18.399).

VII.5.5. Monto de las prestaciones

Las tres causales dan lugar a diferentes prestaciones.

A) *Despido*. El monto del subsidio para los trabajadores despedidos con remuneración mensual fija o variable serán el equivalente a los siguientes porcentajes, del promedio mensual de las remuneraciones nominales computables percibidas en los seis meses inmediatos anteriores a configurarse la causal. Si fuera más favorable para el trabajador, se tomarán los últimos meses de trabajo efectivo.

66 % el primer mes de subsidio

57 % el segundo mes

50 % el tercero

45 % el cuarto

42 % el quinto

40 % el sexto

Si se trata de trabajadores jornaleros despedidos, el monto será el equivalente a las siguientes cantidades de jornales mensuales.

16 jornales por el primer mes de subsidio

14 jornales por el segundo

12 por el tercero

11 por el cuarto

10 por el quinto

9 por el sexto

El monto del jornal se obtendrá dividiendo el total de las remuneraciones nominales computables percibidas en los seis meses inmediatos anteriores a configurarse la causal, por el divisor 150. Se toman los períodos de trabajo efectivo, dentro de esos seis meses, si fuere más favorable para el trabajador.

Si el trabajador reingresa a la actividad sin haber agotado el término máximo de la prestación, y fuera despedido nuevamente antes del transcurso de doce meses, tendrá derecho a gozar el saldo restante, a cuyos efectos el monto inicial será del 66 %, salvo que el despido proviniera del mismo empleador (art. 7.6 DL 15.180, en la redacción de la Ley 18.399 y art. 19, Dec. 162/009).

B) *Suspensión total*. Si la remuneración fuera mensual, el subsidio será equivalente al 50 % del promedio mensual de las remuneraciones nominales computables percibidas en los seis meses inmediatos a configurarse la causal. Si el trabajador fuera jornalero, el subsidio será el equivalente a 12 jornales mensuales, cuyo monto se obtendrá dividiendo el total de las remunera-

raciones nominales computables percibidas en los seis meses anteriores a configurarse la causal, por 150.

C) *Suspensión parcial o trabajo reducido*. El monto del subsidio será la diferencia que existiera entre el monto del subsidio correspondiente a la suspensión total (50 %) y lo efectivamente percibido en el período durante el cual se sirve el subsidio, con excepción del aguinaldo y los feriados pagos.

Para los empleados en situación de suspensión total de la actividad o trabajo reducido, el máximo de la prestación es de 8 BPC. Para los empleados despedidos, los máximos son decrecientes: 11 BPC por el primer mes; 9,5 BPC por el segundo; 8 BPC por el tercero; 7 BPC por el cuarto; 6,5 BPC por el quinto; 6 BPC por el sexto. A partir del 1° de enero de 2012, por efecto de la Ley N° 19.003 de 16 de noviembre de 2012, los máximos se ajustan en la misma oportunidad en que se ajustan las remuneraciones de los funcionarios de la Administración Central, de acuerdo a la variación de la Unidad Reajutable.

Al monto del subsidio determinado de la forma expuesta, se le aplicará un suplemento del 20 % en los siguientes casos: a) cuando fuere casado o viviere en unión concubinaria acreditada ante el BPS; b) cuando tuviere a su cargo menores de edad, o personas ciegas, o personas sordomudas que puedan darse a entender por escrito o lenguaje de señas, o personas discapacitadas física o psíquicamente, siempre que tales personas fueren familiares del beneficiario por afinidad o consanguinidad, hasta el tercer grado inclusive; c) cuando tuviere a su cargo descendientes menores de 21 años de edad o ascendientes. Se considera que están a cargo del beneficiario cuando éste les proporciona exclusivamente o en su mayor parte los medios de subsistencia. No se considera a cargo el familiar que tenga ingresos propios que superen el equivalente a 1 BPC (art. 22, Dec. 162/009).

VII.5.6. Término de la prestación

El subsidio por desempleo se servirá por un plazo máximo de 6 meses en los casos de despido o trabajo reducido, y de 4 meses en los casos de suspensión total y en los de trabajo reducido por suspensión total en uno de los empleos. Si el trabajador es jornalero, los máximos son de 72 jornales en el primer caso y de 48 jornales en el segundo.

En el caso de trabajadores que contaren con 50 años o más de edad al momento de producirse el despido, los períodos máximos se extenderán por otros 6 meses o 72 jornales, respectivamente.

El Poder Ejecutivo está legalmente facultado para prorrogar, por razones de interés general y por un plazo no mayor a un año, el servicio de las presta-

ciones por desempleo siempre que se documentare la transitoriedad de la falta o reducción de tareas y el compromiso de preservar los puestos de trabajo (art. 10, DL 15.180, en la redacción de la Ley 18.399).

Otro supuesto en que se faculta al Poder Ejecutivo a la extensión del subsidio, hasta un máximo de 8 meses o 90 jornales, es cuando se registra una caída del PBI desestacionalizado durante dos trimestres consecutivos, en cuyo caso se restablecerá el término máximo de 6 meses o 72 jornales una vez transcurridos tres meses desde la constatación de dos subas trimestrales consecutivas del PBI desestacionalizado (art. 6.2 DL 15.180, en la redacción de la Ley 18.399).

La limitación de supuestos en que puede extenderse el subsidio, ha llevado a la aprobación de leyes especiales cuando se ha querido prorrogar el mismo fuera de los supuestos o más allá de los términos establecidos en la Ley 18.399. Es el caso de las leyes 19.014 (Alpargatas), 19.047 y 19.103 (Metzen y Sena), 19.048 (Paylana), 19.104 (Coop. Industrial Maragata), 19.123 (citricultura), 19.184 (industria frigorífica), etc.

VII.5.7. Cese de la prestación

El cese de la prestación, antes del cumplimiento de su plazo máximo, se produce en las siguientes circunstancias (art. 8 DL 15.180, en la redacción de la Ley 18.399, art. 25 Dec. 162/009):

- A) Cuando el empleado se reintegre a cualquier actividad remunerada (salvo el caso de trabajo reducido).
- B) Cuando rechazare sin causa legítima un empleo conveniente. Se entiende que son causas legítimas para el rechazo de un empleo conveniente, entre otras: a) que el empleo no esté de acuerdo con las aptitudes físicas, intelectuales o profesionales del desocupado; b) cuando la ocupación ofrecida, pueda significar una pérdida de aptitud en la profesión u oficio que venía desarrollando; c) que el trabajo ofertado obligue a radicarse fuera de la localidad en que se domicilia con su familia, siempre que ésta se encuentre a su cargo; d) cuando la remuneración ofrecida por el empleo ofertado, sea manifiestamente inferior a la que se abona en la actividad en que actuaba al momento de producirse la desocupación.
- C) Cuando se encuentre percibiendo el beneficio por desempleo y teniendo configurada causal jubilatoria, solicitare la jubilación, o no teniendo causal, solicitare el subsidio especial de inactividad compensada, operando el cese desde la fecha del servicio de la pasividad, el prejubilatorio o el subsidio.

- D) Cuando, en la hipótesis de despido, transcurrida la mitad de los períodos máximos de seis o cuatro meses, el trabajador no asistiere, en forma injustificada, a los cursos de capacitación o reconversión laboral que implementen el MTSS o el INEFOP.

VII.5.8. Trámite

El subsidio deberá solicitarse dentro de los 30 días posteriores a la configuración de la causal. La falta de presentación en plazo ya no da lugar a la caducidad, como en la redacción original del DL 15.180, sino a la pérdida del beneficio por el mes o los meses del año transcurridos en forma completa (art. 2 DL 15.180, en la redacción del art. 1 de la Ley 18.399).

Existe un formulario, proporcionado por el BPS, que la empresa deberá completar y enviar vía internet, dentro de los diez días hábiles siguientes al despido, suspensión, o finalización del mes calendario en que se produjo la reducción del trabajo para un empleador (art. 26, a), Dec. 162/009). Si la empresa no envía la información necesaria dentro de dicho plazo, el trabajador podrá solicitar el subsidio dentro de los 30 días de la configuración de la causal, prestando declaración jurada respecto del incumplimiento del empleador (art. 5, Dec. 162/009).

VII.5.9. Obligaciones del empleador y del trabajador

Son obligaciones del empleador (art. 26, Dec. 162/009):

- a) llenar los formularios con la información requerida, dentro de los 10 días hábiles siguientes al despido, suspensión o finalización del mes calendario en que se produjo la reducción del trabajo para un empleador;
- b) suministrar toda la información que requiera el BPS, ya tenga vinculación directa o indirecta con la relación laboral del trabajador desocupado;
- c) exhibir toda la documentación que requiera el BPS, tendiente a controlar o comprobar los hechos informados;
- d) aportar al BPS las pruebas de los hechos invocados para despedir, suspender o reducir la actividad del trabajador;
- e) comunicar al BPS el reintegro del trabajador a la actividad remunerada en la empresa, dentro de los cinco días hábiles siguientes a que ello acontezca;
- f) comunicar al BPS, dentro del quinto día hábil, cuando el empleado no se reintegre al trabajo una vez finalizado el período de suspensión o, sin haber éste vencido, fuere convocado por el empleador y no se presentare.

Sin perjuicio de las multas, las sumas que la Administración abonare por información inexacta de las empresas, podrán ser repetidas contra éstas.

Son obligaciones del trabajador solicitante del subsidio (art. 28, Dec. 162/009):

- a) procurarse un nuevo empleo dentro del plazo más breve posible;
- b) reintegrarse al trabajo al finalizar el período de la suspensión total o cuando lo solicite el empleador;
- c) comunicar al BPS, el ingreso a cualquier actividad remunerada fuera del ámbito de dicha institución, dentro de los cinco días hábiles;
- d) suministrar toda información o medio de prueba que le solicite la Administración;
- e) concurrir en las oportunidades que lo cite el BPS;
- f) comunicar todo cambio de domicilio;
- g) declarar bajo juramento todos los ingresos que perciba, cualquiera sea el concepto.

VII.6. Regímenes especiales

Existen dos tipos de regímenes especiales: a) aquellos creados por normas especiales, tanto por Ley (bancarios) como por Decreto del Poder Ejecutivo, en ejercicio de la facultad atribuida por el art. 1 del DL 15.180 de incorporar nuevos sectores (rurales, domésticos), y b) aquellos establecidos por el Poder Ejecutivo, en ejercicio de la facultad atribuida por el art. 10 del DL 15.180, en la redacción de la Ley 18.399. Estos últimos son de carácter transitorio y pueden ser establecidos para los empleados con alta especialización profesional, en ciertas categorías laborales o actividades económicas. Esta facultad fue ejercida por el Poder Ejecutivo, al aprobar el Decreto 316/009 de 7 de julio de 2009, que creó un régimen especial de subsidio por desempleo parcial, con vigencia por un año para los trabajadores pertenecientes a los sectores del cuero, textil y vestimenta, madera y productos de la madera y metalmecánica, el Decreto 171/011 para la industria frigorífica, los Decretos 266/012 de 15 de agosto de 2012 y 311/012 de 17 de setiembre de 2012 para la citricultura, el Decreto 95/013 de 18 de marzo de 2013 para la fruticultura, horticultura, viticultura, avicultura y viveros, etc.

En cambio, ingresan en el primer tipo de regímenes especiales, los empleados rurales, domésticos y bancarios.

Los trabajadores rurales fueron incorporados al subsidio por desempleo por Decreto 211/001 de 8 de junio de 2001. Para el otorgamiento del subsidio deberán tener registrados 12 meses, si son mensuales, o 250 jornales, si son

jornaleros. Este mínimo de relación laboral exigida y registrada, debe haberse cumplido en los 24 meses inmediatos anteriores a la configuración de la causal. Los beneficiarios que hayan agotado, de modo continuo o discontinuo, el plazo máximo de duración del subsidio, podrán comenzar a recibirla nuevamente cuando hayan transcurrido nuevamente 12 meses, seis de ellos de aportación efectiva (Dec. 79/006 de 13 de marzo de 2006).

Los empleados domésticos fueron incorporados a la cobertura por desempleo, por Ley 18.065 de 27 de noviembre de 2006, reglamentada por Dec. 224/007 de 25 de junio de 2007. Deberán contar, al momento de configurar la causal; si son mensuales, seis meses de servicios registrados en los últimos 12 meses, o doce meses de servicios en los últimos 24 meses, y si son jornaleros, 150 jornales en los últimos 12 meses, o en su defecto 250 jornales en los últimos 24 meses. Los beneficiarios que hayan agotado de modo continuo o discontinuo el término máximo de duración del subsidio, podrán comenzar a recibirlo nuevamente cuando hayan transcurrido al menos 12 meses desde que percibieron la última prestación, seis de ellos de aportación efectiva.

Los profesionales del deporte tienen derecho al subsidio por desempleo (Dec. 398/009 de 24 de agosto de 2009), cuando finaliza su relación laboral. La RD 29-21/2009 consideró asimilables al cese de la relación laboral el vencimiento del contrato, su rescisión unilateral, y la desafiliación o inhabilitación de la institución contratante para participar en competencias oficiales.

Los empleados afiliados a la Caja Bancaria están cubiertos por un régimen legal especial, creado por la Ley 17.613, de 27 de diciembre de 2002, en sus arts. 50 a 60, reglamentada por Dec. 11/003 de 14 de enero de 2003. Para tener derecho al subsidio se requiere haber computado seis meses, 150 jornales de aportes efectivos a la Caja Bancaria y previos a configurarse la causal, o haber percibido el equivalente a 6 BPC y haber efectuado los aportes correspondientes. Las causales son el despido, la suspensión total, o la suspensión parcial de la actividad, por reducción de las jornadas u horas de trabajo en porcentaje mínimo del 35 % en relación al trabajo legal o habitual en épocas normales. El monto de las prestaciones no puede superar las 20 BPC. El término máximo de la prestación es de seis meses, prorrogable por hasta doce meses más (total 18 meses). La ley prevé una contribución específica a cargo del empleador, equivalente al 100 % del monto de la prestación. La Ley 17.939 de 2 de enero de 2006, facultó a la Caja Bancaria a extender adicionalmente la cobertura del subsidio por desempleo hasta por un máximo de 24 meses. Durante este período de prórroga el monto máximo del subsidio será de 15 BPC para los primeros 12 meses y de 12 BPC para los restantes 12 meses. También previó una causal jubilatoria anticipada para quienes hubieran agotado el término máximo de duración de la prestación por desempleo, con-

tarán a esa fecha con 50 años en el caso de las mujeres y 55 en el caso de los hombres, y un mínimo de 30 años de servicios.

La Ley 18.396, que reformó la Caja Bancaria, estableció en su art. 67, que el régimen de subsidio por desempleo previsto por la Ley 17.613, alcanzará únicamente a los afiliados correspondientes a las instituciones, entidades y empresas indicadas en los literales A (bancos públicos y privados), B (todas las demás empresas de intermediación financiera), C (el Banco de Seguros del Estado), D (compañías de seguros), E (Bolsa de Comercio) y J (entidades gremiales de patronos, trabajadores y pasivos de la actividad de intermediación financiera) del art. 3º, así como las indicadas en el literal K que sean propiedad de aquéllas y desarrollen actividades que integren su unidad técnico-económica. A los restantes afiliados (pertenecientes a las empresas administradoras de créditos, que otorgan préstamos de dinero, las cooperativas de ahorro y crédito que no son de intermediación financiera, y las que prestan servicios de transporte de valores) les corresponderán los derechos y obligaciones previstos en el régimen general estatuido por el DL 15.180, aunque también en este caso el seguro es administrado por la Caja Bancaria.

VII.7. Subsidio especial de inactividad compensada

Este subsidio fue creado por la Ley N° 18.395 de 24 de octubre de 2008 y reglamentado por Decreto 72/009, de 2 de febrero de 2009. Los requisitos para acceder al mismo son:

- a) haber cumplido los 58 años de edad y poseer como mínimo 28 años de servicios reconocidos (como dependiente, no dependiente, y bajo cualquier ámbito de afiliación; en este último caso la totalización se hace conforme a las disposiciones de la Ley 17.819);
- b) haber permanecido en situación de desocupación en el país por un período no inferior al año;
- c) que el desempleo sea forzoso y provenga del despido no disciplinario, en actividades cubiertas por el subsidio por desempleo (DL 15.180).

El subsidio se sirve por el BPS, por un plazo máximo de dos años, o hasta que el beneficiario configure causal jubilatoria. Su monto es equivalente al 40 % del promedio de las remuneraciones nominales computables correspondiente al último semestre de actividad. El monto mínimo es de 1 BPC y el máximo de 8 BPC, y es ajustable según variación del IPC.

Este subsidio cumple dos finalidades: a) proveer de un ingreso a quienes se encuentran desocupados, han agotado el subsidio por desempleo, y por su edad, encuentran dificultades para reinserirse en el mercado de trabajo y b)

facilitar el acceso a la jubilación, en cuanto el subsidio se computará como tiempo de trabajo, a los efectos de la configuración de la causal.

Bibliografía

- Larrañaga Zeni, N., *La Seguridad Social uruguaya*, 3ª. ed., Montevideo, 2018.
- Pérez del Castillo, S., *Desocupación y seguro de paro*, en AA.VV., *La Seguridad Social en el Uruguay*, 2ª edic., 1991.
- Raso Delgue, J., *La desocupación y el seguro de desempleo*, 1983.
- Raso Delgue, J., *Primera lectura de la nueva normativa sobre el seguro de desempleo*, en rev. Derecho Laboral, T. LII, N° 234, abril-junio 2009, pp. 394 y ss.
- Rodríguez Azcúe, Á., *Modificaciones al subsidio por desempleo*, en rev. Derecho Laboral, T. LI, N° 232, octubre-diciembre 2008, pp. 873 y ss.