



Comisión de
Seguridad Social
Carpeta N° 468 de 2015

Repartido N° 289
Setiembre de
2015

FONDO DE GARANTÍA DE LOS CRÉDITOS LABORALES

Creación

PROYECTO DE LEY

Artículo 1º. (Creación).- Créase un Fondo de Garantía de los créditos laborales ante la insolvencia de los empleadores, que será administrado por el Banco de Previsión Social.

Artículo 2º. (Insolvencia patronal).- A los efectos de la presente ley se configura la situación de insolvencia, independientemente de la existencia de pluralidad de acreedores, cuando el empleador no puede cumplir con sus obligaciones.

Artículo 3º. (Presunciones de insolvencia).- El estado de insolvencia del empleador se presume en todos los casos previstos por los artículos 4º y 5º de la Ley N° 18.387, de 23 de octubre de 2008.

También constituyen presunciones absolutas de insolvencias:

3.1. La no existencia de bienes suficiente del empleador para responder por las consecuencias patrimoniales de una sentencia de condena.

3.2. El cierre definitivo de la empresa, sin que hubieren bienes suficientes para satisfacer el pago de los créditos laborales.

3.3. Cuando hubiere fallecido el empleador y sus sucesores no continuaran en la actividad de la empresa, resultaran insolventes, no los hubiere, fueren desconocidos o se ignorase el domicilio o paradero, o vivieren fuera del país y no asumieren la obligación de pagar los créditos laborales.

3.4. Cuando el empleador haya hecho abandono del país o se desconociere su paradero, sin que haya dejado bienes suficientes para cancelar los créditos impagos.

Artículo 4º. (Beneficiarios).- Serán beneficiarios del presente régimen de garantía todos los trabajadores respecto de los créditos laborales originados en una relación de dependencia, sea con empleadores de la actividad privada o personas públicas no estatales.

En caso de fallecimiento del titular del crédito (trabajador), se considerarán beneficiarios los causahabientes conocidos, cónyuge o concubino. En caso de concurrencia de varios beneficiarios le corresponderá el 50% (cincuenta por ciento) del total a percibir al cónyuge o concubino; el 50% (cincuenta por ciento) restante se distribuirá por partes iguales entre los demás beneficiarios.

Artículo 5º. (Exclusiones).- No tendrán derecho a los beneficios establecidos en la presente ley los trabajadores vinculados al empleador por afinidad o consanguinidad hasta el tercer grado inclusive, ni el personal de alta dirección. Se considera personal de alta dirección a los directores, gerentes generales y todo aquél que tuviera facultades de decisión sobre cuestiones sustanciales de la actividad del empleador.

Tampoco tendrán derechos los trabajadores que hubiesen percibido sus créditos laborales mediante pago anticipado u optado por que se computen como aporte a la cooperativa de trabajo que se constituya con la totalidad o parte del personal de la empresa insolvente (artículos 62 y 174.2 de la Ley Nº 18.387, de 23 de octubre de 2008).

Artículo 6º. (Créditos garantizados).- El Fondo garantizará el cobro de los siguientes créditos:

6.1. Sueldos o jornales generados en los seis meses inmediatos a la fecha de cese de pago o último salario abonado.

6.2. Licencias, salarios vacacionales y aguinaldos generados correspondientes a los dos últimos años previos a la fecha prevista en el numeral anterior.

6.3. Indemnización por despido común.

6.4. Multa del 10% (diez por ciento) (artículo 29 de la Ley Nº 18.572, de 13 de setiembre de 2009) aplicada sobre los créditos mencionados en los numerales precedentes.

Artículo 7º. (Límite máximo garantizado).- Los créditos laborales se garantizarán hasta un monto máximo de UI 105.000 (ciento cinco mil unidades indexadas).

Artículo 8º. (Financiación).- El Fondo de Garantía de los créditos laborales se financiará con:

8.1. Una contribución especial por parte de todos los empleadores de la actividad privada y de las personas públicas no estatales, de hasta 0,5% (cero con cinco por ciento) todos los rubros que constituyan materia gravada de cada uno de sus trabajadores, que se abonará conjuntamente con los restantes aportes de la seguridad social al organismo recaudador (Banco de Previsión Social), en la forma y condiciones que establezca la reglamentación.

8.2. Lo percibido por el Fondo en el ejercicio de sus potestades de subrogación.

8.3. Los intereses, rentas, colocaciones y demás resultados de las inversiones que la reglamentación o la ley autoricen al órgano administrador.

8.4. El importe de las multas, recargos y penas pecuniarias por violaciones a las disposiciones de la presente ley, que determine la reglamentación.

El Fondo de Garantía se administrará con completa autonomía respecto de los otros Fondos que existan en el Banco de Previsión Social.

Artículo 9º. (Facultad del Poder Ejecutivo).- El Poder Ejecutivo determinará el monto de la contribución al Fondo por parte de los empleadores obligados, con el límite máximo que impone el artículo 8.1. También tendrá facultades para, en forma fundada, elevar el límite previsto en el artículo 7º de acuerdo a la disponibilidad financiera del sistema.

Artículo 10. (Comisión Tripartita).- Créase una Comisión Tripartita en la órbita del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, integrada por dos delegados del sector empleador, dos delegados del sector trabajador y dos delegados del Poder Ejecutivo. Los delegados sectoriales serán designados por el Consejo Tripartito Superior.

Esta Comisión tendrá como cometido principal constatar la existencia de una situación de insolvencia empresarial y la deuda de los créditos laborales garantizados por la presente ley.

Verificados estos presupuestos, la Comisión ordenará al órgano administrador del Fondo (BPS) que proceda al pago de la suma garantizada. Las decisiones de la Comisión deberán ser fundadas, y podrán ser adoptadas por mayoría simple.

En ningún caso podrá adoptarse resolución si no estuvieren representados por delegados presente los tres sectores.

La Comisión reglamentará su funcionamiento.

Artículo 11. (Procedimiento).-

11.1. Configurada una situación de insolvencia, el beneficiario, por sí o por apoderado, se deberá presentar, por escrito y con firma letrada, ante la Comisión Tripartita instaurada en el artículo anterior solicitando el pago del crédito laboral adeudado y no prescripto.

11.2. El beneficiario deberá acreditar, en forma sumaria, la situación de insolvencia, la existencia y legitimidad del crédito laboral impago, debiendo acompañar los elementos probatorios en que funda su pretensión y justificar haber dado cumplimiento con lo dispuesto por el artículo 3º de la Ley N° 18.572, 13 de setiembre de 2009 (Conciliación previa ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social).

11.3. La Comisión mediante resolución fundada resolverá sobre la solicitud presentada disponiendo, según el caso, el pago de los importes de los créditos

adeudados o el archivo de la solicitud por falta de mérito, dentro del plazo máximo de treinta días corridos a partir del siguiente a la fecha de recepción de la solicitud. La falta de pronunciamiento en el plazo antes previsto implicará la aceptación de la solicitud presentada en todos sus términos, sin perjuicio de las responsabilidades que pudieren caber.

11.4. Una vez comprobada la situación de insolvencia del empleador y la existencia del crédito laboral impago, la Comisión dictará una resolución y ordenará al Banco de Previsión Social que proceda, en forma inmediata, al pago del mismo, indicando la suma líquida a pagar, nombre y datos del o los beneficiarios.

11.5. La Comisión solo podrá rechazar, en forma fundada y sin perjuicio, aquellas pretensiones que no reúnan los requerimientos exigidos por la presente ley. Las resoluciones de la Comisión únicamente serán susceptibles de recurso de reposición, los que deberán interponerse dentro de los diez días hábiles siguientes a la notificación. La Comisión tendrá un plazo de quince días hábiles para expedirse.

La Comisión tendrá amplias facultades de investigación, pudiendo requerir información necesaria a los Tribunales competentes en materia de concursos, a la Liga de Defensa Comercial y demás organismos e instituciones públicas o privadas; y para el caso de que no se pueda obtener información referente a la petición presentada podrá, previa vista a la Dirección General de Trabajo (DINATRA) y a la Inspección General del Trabajo, calificar por sí la existencia de una situación de insolvencia y de créditos laborales impagos.

Artículo 12. (Presunción de fraude).- Si existiera presunción de fraude al Fondo, se remitirán las actuaciones a la Justicia Penal, quedando la solicitud suspendida y supeditada a sus resultados.

Artículo 13. (Créditos no garantizados).- Los trabajadores podrán perseguir ante los tribunales competentes los créditos laborales no cubiertos por el Fondo.

Artículo 14. (Acción judicial).- Independientemente de que se haya presentado solicitud de pago de créditos ante la Comisión Tripartita según el procedimiento previsto en el artículo 11, el trabajador en todo momento podrá iniciar acción judicial para la satisfacción de sus créditos.

Artículo 15. (Subrogación).- El Banco de Previsión Social se subrogará en los derechos y acciones de los trabajadores-beneficiarios amparados por esta garantía, por las cantidades efectivamente abonadas por el Fondo, las cuales serán actualizadas de conformidad con el Decreto-Ley N° 14.500, de 8 de marzo de 1976, hasta el momento del cobro, conservando el mismo grado y prelación en los derechos y acciones de los trabajadores amparados.

A los efectos de lo previsto en la Ley N° 18.387, de 23 de octubre de 2008, el administrador del Fondo de Garantía será considerado acreedor laboral.

Artículo 16. (Acumulación).- Las prestaciones previstas en la presente ley son acumulables a todas las demás prestaciones de la seguridad social.

Artículo 17. (Sanciones).- El empleador que incumpla con la obligación prevista por el artículo 8.1 será sancionado con una multa equivalente al cien por ciento de lo que adeude por dicho concepto, actualizado en unidades indexadas.

El Banco de Previsión Social no expedirá certificado único del contribuyente ni certificados especiales a las empresas que no acrediten estar al día con obligación establecida en la presente ley.

Artículo 18. (Vigencia).- La presente ley es de aplicación inmediata y garantizará los créditos que hubieren devenido exigibles a partir de los 180 (ciento ochenta) días de entrada en vigencia.

Artículo 19. (Reglamentación).- El Poder Ejecutivo reglamentará la presente ley dentro de los 60 (sesenta) días de su promulgación.

Montevideo, 7 de setiembre de 2015.

CARLOS REUTOR
Representante por Canelones

LUIS PUIG
Representante por Montevideo

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Este proyecto de ley crea un fondo de garantía de los créditos laborales ante las situaciones de insolvencia del empleador, el que será administrado por el Banco de Previsión Social.

La problemática de la insolvencia patronal y sus repercusiones en los créditos de los trabajadores ha sido motivo de preocupación, no sólo los de laboristas sino también de políticos y sindicalistas, desde larga data, existiendo antecedentes a nivel parlamentario en la materia, los cuales entre otros oficiaron de base al igual que la legislación comparada para la elaboración del presente proyecto de ley.

En la legislación comparada podemos encontrar diversos mecanismos de protección a los créditos laborales, siendo los fondos de garantía, en el marco de los sistemas de seguridad social, los más difundidos.

A nivel de instrumentos jurídicos de fuente internacional cabe citar al Convenio sobre la protección de los créditos laborales en caso de insolvencia del empleador, 1992 (núm. 173) y la Recomendación sobre la protección de los créditos laborales en caso de insolvencia del empleador, 1992 (núm. 180).

En particular el Convenio, entre los instrumentos de protección que los Estados Miembros de la OIT podrían crear para proteger los créditos laborales prevé la constitución de una institución de garantía. Ambos instrumentos normativos, además de las obligaciones que emergen de la ratificación del Convenio, formulan un conjunto de principios, directivo y medido que deberían tenerse en cuenta por las legislaciones nacionales para dar una efectiva protección de los créditos de los trabajadores en situaciones de insolvencia del empleador.

Debe señalarse que el Convenio N° 173, si bien hasta el momento no ha sido ratificado por el país, constituye, al igual que la recomendación, una referencia ineludible a la hora de legislar sobre la materia.

Todos saben el drama que se genera para los trabajadores y su familia, cuando un empleador ingresa a una situación de insolvencia, en la cual, la mayoría de las veces carece de bienes o estos están hipotecados o prendados, que dejan de percibir su salario. No solo pierden el trabajo sino que, además, se ven privados del único medio de sustento.

Los actuales mecanismos existentes, más allá de que la nueva ley de concursos (Ley N° 18.387, de 23 de octubre de 2008) aportó una mejora en este tema, son insuficientes; fundamentalmente, en aquellos casos de ausencia de bienes o la existencia de garantía hipotecarias o prendarias, donde los créditos laborales se ven frustrados, con los consiguientes perjuicios para los trabajadores.

El fondo tiene como primer propósito asegurarle al trabajador el pago de aquellos rubros de carácter salarial que le permitan subsistir y dar un primer auxilio frente a la insolvencia patronal.

En el proyecto de ley -tratando de salvar una vieja discusión sobre quién estaría a cargo del mismo- establece que la administración del fondo de garantía estará a cargo del Banco de Previsión Social, en tanto ente rector en materia de Seguridad Social, el que deberá ser administrado con completa autonomía respecto de los otros Fondos que existan en el Banco; en cuanto a la constatación y otorgamiento del beneficio previsto corresponderá a un órgano de integración tripartita que funcionará en la órbita del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Este órgano dispondrá de las facultades necesarias para llevar adelante su cometido.

Esta opción, insoslayablemente, se enmarca dentro de una política promotora de la participación democrática y el diálogo social entre los actores involucrados.

Se ha procurado por otra parte, que el texto sea coincidente con los diversos institutos regulados por el ordenamiento jurídico uruguayo, por tanto, no se plantean soluciones distintas a las ya existentes, es así que la regulación del instituto de la insolvencia se hace en consonancia con la Ley N° 18.387, de fecha 23 de octubre de 2008 (Declaración judicial del concurso y reorganización empresarial).

El beneficio que se establece alcanza a todos los trabajadores en relación de dependencia, sean sus empleadores privados o personas públicas no estatales. El mismo se extiende, en caso de fallecimiento del beneficiario, a los causahabientes, al cónyuge o concubino.

No quedan amparados los trabajadores vinculados al empleador por afinidad o consanguinidad hasta el tercer grado inclusive, y el personal de alta dirección, con referencia expresa a quienes se entienden comprendidos en esta categoría. La exclusión, que podría ser cuestionable, se funda en el conocimiento sobre la economía de la empresa y la marcha de los negocios de aquellos que detentaban tales cargos. Tampoco quienes hayan optado por aportar sus créditos a un emprendimiento cooperativo que tienda a revitalizar la empresa declarada insolvente.

Los créditos garantizados tienen un doble límite, el primero en función de la naturaleza de ciertos créditos, y el segundo límite, respecto al monto máximo garantizado por el Fondo.

Así, en el primero, quedan comprendidos los sueldos o jornales generados en los seis meses inmediatos a la fecha de cese de pago o último salario abonado, licencias, salarios vacacionales y aguinaldos generados pertenecientes a los dos últimos años previos a la fecha prevista anteriormente, la indemnización por despido común y multa por el no pago en fecha de los créditos laborales generados y en el segundo, es decir el monto máximo garantizado, se fija en 105.000 Unidades Indexadas (que al valor de la UI al 1º de setiembre de 2015 equivale a \$ 330.498); véase que en la ley de concurso se consideran créditos laborales privilegiados los devengados hasta con dos años de anterioridad de la declaración de concurso y hasta un monto de 260.000 UI (artículo 110, Ley N° 18.387). Por último, como se observa, se mantiene aquí el criterio de la citada norma en cuanto a utilizar la UI como unidad de valor.

La financiación estará dada por el aporte patronal de hasta 0,5% (cero cinco por ciento) del salario nominal correspondiente a cada trabajador, que deberá ser abonada conjuntamente con los restantes aportes previsionales al organismo recaudador.

El Fondo de Garantía se integrará con dicho aporte, con las sumas percibidas en ejercicio de las potestades de subrogación; los intereses, rentas, colocaciones y demás resultados de las inversiones que la reglamentación o la ley autoricen al órgano administrador; así como el importe de las multas, recargos y penas pecuniarias por violaciones a las disposiciones de la presente ley que determine la reglamentación.

Se prevén sanciones para el empleador que incumpla con la obligación prevista por el artículo 8.1, la misma consistirá en una multa equivalente al cien por ciento de lo adeudado por dicho concepto y actualizado en unidades indexadas. Además, se prevé que el Banco de Previsión Social no expida certificado único del contribuyente ni certificados especiales a las empresas que no acrediten estar al día con la aportación al Fondo.

Por último, se establece que la ley será de aplicación inmediata y garantizará los créditos que hubieren devenido exigibles a partir de los 180 días de su entrada en vigencia; de esta manera se permite que al momento de la presentación de los beneficiarios el Fondo cuente con un mínimo de liquidez.

Montevideo, 7 de setiembre de 2015.

CARLOS REUTOR
Representante por Canelones

LUIS PUIG
Representante por Montevideo