

E/1244

Presidencia de la República Oriental del Uruguay

**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL
MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA**

Montevideo, 17 NOV 2023

Señora Presidente de la
Asamblea General

El Poder Ejecutivo se dirige a ese Cuerpo, en ejercicio de las facultades que le confieren los artículos 137 y siguientes de la Constitución de la República, a los efectos de observar parcialmente el Proyecto de Ley referido a la situación de los trabajadores de la ex mutualista Casa de Galicia, sancionado por el Poder Legislativo con fecha 14 de noviembre de 2023, más precisamente los artículos 1 a 3 del mismo y, a la vez, presentar textos sustitutivos de dichos artículos.

Los mencionados tres artículos se observan por razones de constitucionalidad y conveniencia por los fundamentos que se exponen a continuación.

I. Violación del artículo 8 de la Constitución de la República

En primer término, es dable señalar que los artículos observados pretenden establecer dentro del marco de la Ley N° 19.690, de 29 de octubre de 2018 (Fondo de Garantía de Créditos Laborales en el ámbito del Banco de Previsión Social), un sistema de garantías de los créditos laborales específico para los trabajadores de la ex Casa de Galicia y en condiciones más ventajosas con respecto al resto de los trabajadores privados. A saber, se fijan plazos breves y perentorios para el pago de los créditos garantizados, se da cobertura a créditos que el resto de los trabajadores no tienen protegidos (los post concursales), no se prevén exclusiones para el caso de trabajadores de

#1124 E

Comisión de la República

determinada jerarquía o con vínculos personales con las autoridades empresariales, sin que exista una causa razonable que justifique tal trato discriminatorio en menoscabo de los demás trabajadores de la actividad privada que se ven afectados por la insolvencia empresarial.

Pero aún resulta ser más cuestionable, que se utilicen los fondos recaudados por concepto de contribución especial de seguridad social de 0,025%, creada por el inciso primero del artículo 10 de la citada Ley N° 19.690, que grava los ingresos de la generalidad de los trabajadores, para destinarlos a satisfacer los créditos de un grupo específico, en el caso los trabajadores de la ex Casa de Galicia, en desmedro del resto, sin que exista una relación razonable de proporcionalidad entre el medio utilizado (utilización de los fondos colectivos de todos los trabajadores privados) y el fin perseguido (garantizar y abonar en forma breve y perentoria -180 días- los créditos de los trabajadores de la ex Casa de Galicia).

En efecto, tal como resulta de la Exposición de Motivos de la citada Ley N° 19.690, este sistema de garantía comprende "a todos los trabajadores de la actividad privada".

Téngase presente además que el principio de igualdad, desde la óptica de la seguridad social, incluye el derecho a no padecer restricciones arbitrarias en materia de cobertura, lo que no ocurre en este caso.

Por el contrario, ante la misma contingencia, los artículos 1 a 3 del proyecto de Ley que se objeta viene a aplicar la Ley N° 19.690 en forma desigual y discriminatoria, favoreciendo a un grupo de trabajadores, en perjuicio del resto, sin que se desprendan del análisis de los antecedentes parlamentarios condiciones objetivas y razonables para el trato diferente, en clara violación del principio de igualdad consagrado en el artículo 8 de la Constitución de la República.

Presidencia de la República Oriental del Uruguay

II. Violación del artículo 86 de la Constitución de la República

En segundo lugar, los artículos observados, al disponer pagos a los trabajadores de la ex Casa de Galicia en forma breve y perentoria (en un único pago dentro de los 180 días de promulgada la Ley) y sin contemplar el flujo de ingresos del Fondo de la Ley N° 19.690, lleva irremediablemente a su desfinanciamiento y a la necesidad de “integrar” el mismo, conforme lo establece el inciso tercero del artículo 10 de dicha Ley.

Pero, además, el Poder Ejecutivo deberá asistir al Fondo durante un plazo indeterminado (“hasta tanto lo recaudado por la contribución prescrita en el inciso primero pudiere restablecer la financiación de la prestación”), lo que lleva, entonces, a que el Tesoro Nacional deba afrontar un gasto por un monto y plazo indeterminados y sin que se establezca con qué fondos serán cubiertas dichas erogaciones.

De conformidad con lo establecido por el artículo 86 de la Constitución de la República, fuera de las leyes de Presupuesto y de Rendiciones de Cuentas, toda ley “*que signifique gastos para el Tesoro Nacional, deberá indicar los recursos con que serán cubiertos*”.

Por tanto, los artículos observados no cumplen con el mandato constitucional consagrado en el citado artículo 86.

III. Otras objeciones de Derecho y de mérito

Por último, es imprescindible señalar que el Poder Ejecutivo tiene a su cargo, por mandato constitucional, la conducción de la economía y las finanzas del Estado uruguayo.

En tal sentido, la Constitución de la República ha reservado para el Poder Ejecutivo la iniciativa privativa en diferentes materias, a la vez que ha impuesto al Poder Legislativo determinadas limitaciones o condiciones.

Todo ello, aunado a la existencia de un sistema de Regla Fiscal, requiere un cuidadoso manejo de las disponibilidades del Erario y la contención del gasto público.

Tomando en cuenta el número de empleados de la ex Casa de Galicia amparados por el proyecto de Ley a estudio y el monto máximo de los créditos laborales garantizados, podría tenerse una aproximación de la suma total a pagar. Pero como la misma es absolutamente insuficiente para ser cubierta con las existencias actuales del Fondo de Garantía de Créditos Laborales el Estado debería cubrirse ese déficit y, de allí en adelante, todas las sumas necesarias para atender los créditos garantizados del resto de los empleados de la actividad privada que se amparen en la Ley N° 19.690, hasta que la recaudación restablezca el financiamiento del Fondo.

En suma, no es posible conocer durante cuánto tiempo y por qué montos el Estado deberá estar asistiendo al Fondo.

Por tanto, la situación antes descrita –más allá de los aspectos constitucionales ya aludidos– afecta las disponibilidades del Tesoro y altera la planificación financiera, justificando también una observación por razones de mérito.

IV. Propuesta de textos sustitutivos

La observación sin más de los artículos referidos, podría tener eventualmente como consecuencia la no aprobación de los mismos y, por ende, que no se contemplara un aspecto que es sustancial para el Poder Ejecutivo y con el que coincidió el Poder Legislativo, como es la necesidad de garantizar los créditos laborales de los trabajadores de la ex Casa de Galicia.

Por ello, y siguiendo una práctica validada por la opinión de prestigiosa doctrina constitucionalista (Justino Jiménez de Aréchaga, Horacio Cassinelli Muñoz, Luis Alberto Solé, Martín Risso y Ruben Correa Freitas, entre otros), además de observar el texto de los artículos 1 a 3 del proyecto en cuestión, se proponen textos sustitutivos.

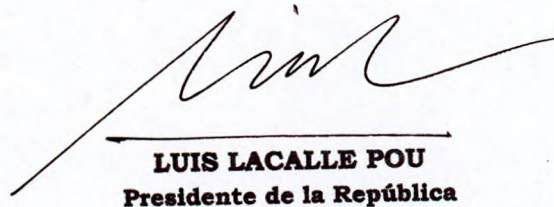
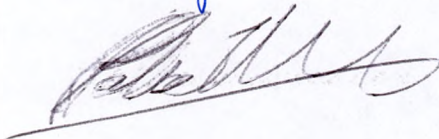
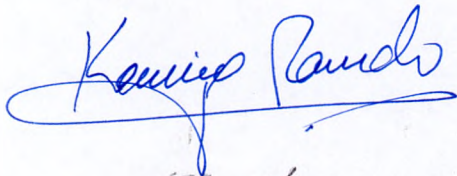
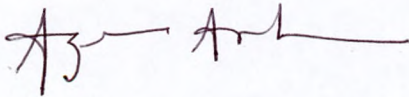
Los artículos sustitutivos que más adelante se presentan, además de enervar los cuestionamientos de orden constitucional, cumplen con los siguientes objetivos:

Presidencia de la República Oriental del Uruguay

- Mantienen la posibilidad de garantizar los créditos laborales de los trabajadores de la ex Casa de Galicia, abonándoselos en un plazo acotado;
- No afectan las existencias del Fondo de la Ley N° 19.690, manteniendo su solvencia actual y, por tanto, no altera el acceso al mismo por parte del resto de los trabajadores; y
- Determinan el aporte del Estado a una suma determinada, permitiendo el cuidadoso y responsable manejo de los recursos del Tesoro Nacional a cargo del Poder Ejecutivo, sin alterar las disponibilidades más allá de lo financieramente posible.

En tal sentido y para mayor claridad se adjunta por Anexo, que forma parte del presente Mensaje, el texto sustitutivo de los artículos observados en los que se propone por el Poder Ejecutivo la solución legal y constitucional de la situación de los ex trabajadores de Casa de Galicia

El Poder Ejecutivo saluda a ese Cuerpo con su mayor consideración,



LUIS LACALLE POU
Presidente de la República

Presidencia de la República Oriental del Uruguay

Anexo

“Artículo 1º. Créase en el Banco de Previsión Social un fondo especial para el pago de créditos laborales de la ex Casa de Galicia el cual se denominará: Fondo de Insolvencia Casa de Galicia.

El referido Fondo especial será administrado por el Banco de Previsión Social y tendrá como objeto abonar una prestación en dinero a los ex trabajadores de la ex Casa de Galicia.

El Fondo se constituirá con la transferencia de hasta 54.700.000 UI (cincuenta y cuatro millones setecientas mil unidades indexadas), provenientes de Rentas Generales.”

“Artículo 2º. Serán beneficiarios de esta prestación en dinero los ex trabajadores de la ex Casa de Galicia que cuenten con créditos laborales post concursales reconocidos:

A) Dentro del procedimiento concursal, de conformidad con la Ley N° 18.387, de 23 de octubre de 2008;

B) Por sentencia dictada por la Justicia competente en materia laboral;

C) Por acuerdo transaccional de créditos laborales, homologado en el Juzgado Letrado de Concurso, Juzgados competentes en materia laboral o en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

El Banco de Previsión Social abonará, a través del referido Fondo especial, los siguientes créditos laborales generados a partir de la fecha de declaración judicial del Concurso de la ex Casa de Galicia:

a) Sueldos o jornales;

b) Licencias, sumas para el mejor goce de la licencia anual y aguinaldo;

c) Indemnización por despido legal;

d) Multa del 10% (diez por ciento) prevista en el artículo 29 de la Ley N° 18.572, de 13 de setiembre de 2009, sobre los créditos previstos en los literales precedentes.

En ningún caso se garantizarán solicitudes de amparo de trabajadores que invocaren créditos laborales prescriptos (Ley N° 18.091, de 7 de enero de 2007).

Será de aplicación al referido Fondo, lo dispuesto por los literales A) y B) del artículo 5° de la Ley N° 19.690, de 29 de octubre de 2018.

Los créditos laborales referidos en este artículo, se garantizarán por hasta un monto máximo equivalente a 30.000 UI (treinta mil unidades indexadas), por trabajador.

El monto de la prestación será abonado a cada beneficiario en un único pago, dentro de los 60 (sesenta) días siguientes a su presentación ante el Fondo.

A partir de la fecha de constitución del Fondo, los trabajadores dispondrán de un plazo de 60 (sesenta) días para hacer efectiva su presentación ante el mismo.”

“**Artículo 3°.** A los efectos del pago de la prestación, cada trabajador deberá ceder y transferir al Banco de Previsión Social, en su calidad de administrador del Fondo, la totalidad de los créditos laborales post concursales que tiene contra la ex Casa de Galicia, colocando al Banco en la misma posición, grado y prelación respecto de los créditos cedidos.

La solicitud de acogerse al Fondo creado por el artículo 1° de esta Ley, implica la renuncia del trabajador a la solicitud de amparo al Fondo de Garantía de Créditos Laborales creado por la Ley N° 19.690, de 29 de octubre de 2018, por los créditos laborales post concursales.”

Poder Legislativo

El Senado y la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, reunidos en Asamblea General, Decretan

Artículo 1º.- Los créditos laborales de los trabajadores de la ex mutualista Casa de Galicia, garantizados por el Banco de Previsión Social de acuerdo a lo dispuesto en la Ley N° 19.690, de 29 de octubre de 2018, incluyen los créditos laborales post concursales (sueldos o jornales, licencias, sumas para el mejor goce de la licencia anual, aguinaldo, e indemnización por despido legal, en cuanto correspondan y la multa prevista en el artículo 29 de la Ley N° 18.572, de 13 de setiembre de 2009). En caso de insuficiencia del fondo, se aplicará lo dispuesto por el artículo 10 in fine de la Ley N° 19.690.

Artículo 2º.- Los créditos laborales referidos en la presente ley se garantizarán hasta por un máximo equivalente a 105.000 UI (ciento cinco mil unidades indexadas) por trabajador y deberán ser abonados en un único pago en el plazo máximo de ciento ochenta días desde la promulgación de la presente ley.

Artículo 3º.- Los importes recuperados por aplicación del artículo 12 de la Ley N° 19.690, de 29 de octubre de 2018, serán reintegrados a rentas generales.

Artículo 4º.- Otórgase al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y al Ministerio de Salud Pública, un plazo de treinta días a partir de la promulgación de la presente ley a efectos de verificar el cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 4º y 5º de la Ley N° 20.022, de 14 de febrero de 2022.

Artículo 5º.- Créase una Comisión honoraria integrada por un representante del Ministerio de Salud Pública, dos representantes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, un representante del Ministerio de Economía y Finanzas, un representante de la Federación Uruguaya de la Salud, dos representantes de los ex trabajadores de Casa de Galicia y un representante del Sindicato Médico del Uruguay, que se encargará de la supervisión del cumplimiento de la presente ley, sin perjuicio de los acuerdos que se alcancen en el Consejo de Salarios Grupo N° 15 "Servicios de Salud y Anexos" "Salud General".

Artículo 6º.- Las instituciones prestadoras de salud que incumplieren lo dispuesto en la Ley N° 20.022, de 14 de febrero de 2022, sus decretos reglamentarios y la presente ley serán sancionadas por el Ministerio de Salud Pública procediendo éste al descuento de hasta el 50% del valor de las cápitas recibidas por la distribución de socios establecida en la referida norma legal o multar a las instituciones incumplidoras por el equivalente a dicha suma, por el tiempo que dure el incumplimiento.

Artículo 7º.- Los prestadores de asistencia integral de salud que recibieron afiliados a la ex mutualista Casa de Galicia deberán consultar en la base de datos de ex trabajadores de Casa de Galicia previo a cualquier contratación permanente o transitoria de personal médico o no médico.

A efectos de acreditar el cumplimiento de exigencia de consulta en la base de datos los prestadores de asistencia integral de salud deberán presentar mensualmente una declaración jurada ante la Comisión Honoraria que se encargará de la supervisión del cumplimiento de la presente ley.

Dicha declaración jurada deberá incluir, como mínimo, la constancia de la consulta a las bases de datos, el ofrecimiento a trabajadores de la bolsa de trabajo así como la constancia en caso de rechazo, la información de las personas contratadas de la bolsa de trabajo en ese período, la modalidad de contratación (cualquiera sea esta) a efectos de

verificar el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley N° 20.022, de 14 de febrero de 2022 o en la presente ley.

Las instituciones prestadoras de salud que hayan absorbido exfuncionarios médicos y no médicos en el marco del artículo 4° de la Ley N° 20.022, de 14 de febrero de 2022 o de lo dispuesto en la presente ley, deberán procurar la estabilidad laboral de los trabajadores incorporados, respetando la categoría laboral, que tenían en Casa de Galicia.

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Ministerio de Salud Pública, en el ámbito de sus competencias, así como la Comisión Honoraria prevista en la presente ley, velarán por el cumplimiento de las obligaciones y deberes impuestos para la contratación de extrabajadores por parte de los prestadores de salud que recibieron afiliados distribuidos de la ex mutualista Casa de Galicia.

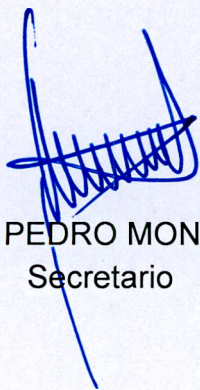
El incumplimiento de las obligaciones impuestas ameritará la imposición de las sanciones establecidas en el artículo 6° de la presente ley.

Facúltase a la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE) a contratar personal directamente de la base de datos a que refieren los artículos 4° y 5° de la Ley N° 20.022, de 14 de febrero de 2022. Las Comisiones de Apoyo de ASSE, cada vez que proceda a contratar personal para la Red de Atención Primaria Metropolitana o los Hospitales de dicha área, tomando en cuenta las características a que refiere el inciso anterior, deberá consultar previamente a las bases de datos a que refieren los artículos 4° y 5° de la Ley N° 20.022, de 14 de febrero de 2022. A efectos de acreditar el cumplimiento de dicha exigencia las Comisiones de Apoyo respectivas presentará trimestralmente una declaración jurada ante la Comisión Honoraria que se encargará de la supervisión del cumplimiento de la presente ley.

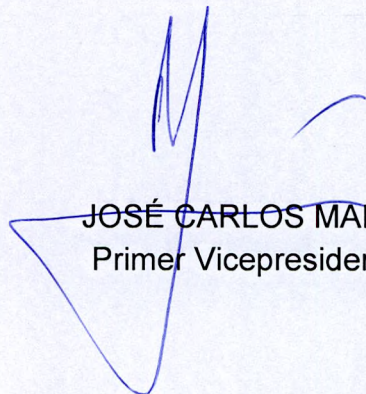
Cumplidos los ciento ochenta días de la promulgación de la presente ley el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Ministerio de Salud Pública deberán remitir a la Asamblea General un informe detallando todas las actuaciones realizadas para verificar el cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 4° y 5° de la Ley N° 20.022, de 14 de febrero de 2022, así como lo previsto en la presente ley. En especial, deberán adjuntar al mencionado informe todas las actuaciones administrativas que se hubiesen realizado en el ámbito de su competencia para controlar, supervisar, inspeccionar, fiscalizar a las

instituciones obligadas y sancionar a las incumplidoras. Posteriormente, el informe se actualizará cada tres meses hasta tanto se finalice el proceso de incorporación de los extrabajadores de Casa de Galicia.

Sala de Sesiones de la Cámara de Senadores, en Montevideo, a 14 de noviembre de 2023.



JOSÉ PEDRO MONTERO
Secretario



JOSÉ CARLOS MAHÍA
Primer Vicepresidente