

# Tendencias en derecho sindical y debates sobre la negociación colectiva en el sector público

## CONTENIDO

- **WILFREDO SANGUINETI RAYMOND:** La garantía extracontractual del derecho de huelga: una reconstrucción sistemática.
- **JUDITH CARRERAS GARCÍA:** "¿Puede el feminismo ser un revulsivo sindical?".
- **MAURICIO MATOS ZEGARRA Y FIORELLA MANRIQUE VALDIVIA:** Los colegios profesionales en el Perú: una mirada desde la libertad sindical negativa.
- **MARIANELLA LEDESMA NARVÁEZ:** Doctrina y jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre negociación colectiva en el sector público.
- **JUAN JOSÉ MARTÍNEZ ORTIZ:** La negociación colectiva en el sector público: necesidad de regulación equilibrada.
- **CARLOS GUILLERMO MORALES MORANTE:** Problemática de la regulación del contenido económico de la negociación colectiva en el Sector Público: balances y perspectivas.
- **ADOLFO CIUDAD REYNAUD:** Análisis de los proyectos tramitados en el Congreso de la República.
- **ANA CECILIA CRISANTO CASTAÑEDA:** Los modelos de negociación colectiva en el sector público con incidencia presupuestal: su presencia en los proyectos de ley recientes y en el DU N° 014-2020.
- **RAÚL SACO BARRIOS:** Plazo de vigencia de la convención colectiva de trabajo en el sector público.
- **FERNANDO DELGADO SOARES NETTO:** "Peculiaridades de las relaciones laborales en el sector público en el Uruguay".

### SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

- **LUCÍA GUZMÁN ESTRADA:** Riesgos biológicos en el trabajo: fundamentos para plantear una función resarcitoria del Estado.

### SEGURIDAD SOCIAL

- **IRENE DEL PILAR ÁLVAREZ DEOSSA:** Sistema Pensional Colombiano: una mirada a la responsabilidad del empleador.

### TENDENCIAS: EL COVID-19 Y LAS RELACIONES DE TRABAJO

- **JOSÉ EDUARDO LÓPEZ AHUMADA:** Solidaridad y trabajo protegido desde una perspectiva global: la respuesta social ante la pandemia del coronavirus.
- **MARIO GARMENDIA ARIGÓN:** Navegando la pandemia: notas sobre su impacto laboral y las medidas adoptadas para su contención.
- **LEOPOLDO GAMARRA VÍLCHEZ:** La kenosis peruana puesta en evidencia por el Covid-19.
- **WILLMAN MELÉNDEZ TRIGOSO:** El instituto de la suspensión perfecta de labores en el contexto del Covid-19.

# Laborem

N.º 22 / 2020



**Revista Laborem**

Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Director

Luis Mendoza Legoas

Consejo Editorial

Miguel Canessa Montejo

Ana Cecilia Crisanto Castañeda

Wilfredo Sanguinetti Raymond

Lima, 2020

*Laborem* es la revista de doctrina laboralista editada por la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Desde 1994, esta publicación ha promovido el debate de asuntos de trabajo desde una perspectiva académica en el campo aplicado y teórico, a nivel nacional e internacional.

En su edición electrónica, la revista alcanza a un número de lectores peruanos y del extranjero, de los ámbitos universitario, gremial, profesional, impulsando el estudio de los asuntos de trabajo a nivel local y comparado. Por ese motivo, la revista respeta el método de citado de las contribuciones originalmente alcanzadas por los autores.

La revista Laborem está alojada en la página de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social: [www.spdtss.org.pe](http://www.spdtss.org.pe)

## EDITORIAL

El número 22 de la revista *Laborem* ve la luz en medio de la crisis originada en una pandemia global que ha conmovido al mundo del trabajo y a las instituciones del Derecho Laboral. No obstante, como escribió hace un tiempo el profesor español Manuel Carlos Palomeque, “la crisis económica es un compañero de viaje histórico del Derecho del Trabajo”, por lo que, además de su impacto en las relaciones de trabajo, la verdadera novedad de la crisis que sufrimos actualmente yace en los terribles efectos del COVID-19 en la vida y la salud de las personas que trabajan.

La revista propone, en ese contexto, una temática principal dedicada al Derecho Sindical. En ella, son dos los temas que se presentan. En primer lugar, dos interesantes ensayos sobre temas asaz actuales sobre el fenómeno colectivo: la huelga como manifestación fáctica en su proyección extracontractual en las complejas relaciones empresariales descentralizadas, a cargo de Wilfredo Sanguinetti; y el estudio realizado por Judith Carreras sobre los bastos puntos de conexión entre la plataforma de lucha sindical y la feminista.

A continuación, una serie de artículos presentados a nuestra revista respecto a un tema que ha ocupado un espacio propio en el debate laboral peruano del último lustro: la negociación colectiva en el sector público. Si bien hoy ya se tiene una normativa aprobada sobre el particular, estos artículos se han incluido como testimonio del impulso que la SPDTSS ha dado a la discusión sobre este tema a través de eventos científicos y publicaciones especializadas (esfuerzo que, estamos seguros, tendrá continuidad).

Así, Marianella Ledesma, presidenta del Tribunal Constitucional del Perú, reseña en primer lugar la doctrina y jurisprudencia del alto tribunal sobre el particular. Igualmente, Juan José Martínez Ortiz, presidente ejecutivo de la Autoridad Nacional del Servicio Civil, nos ofrece un panorama de la normativa y la jurisprudencia sobre la negociación colectiva en el sector público, aunada a una nutrida

información estadística sobre aspectos importantes del ejercicio de este derecho en los años recientes.

También dentro del mismo eje temático se presentan los trabajos de los profesores Carlos Guillermo Morales, quien ofrece un balance y perspectivas sobre la regulación del contenido económico; Adolfo Ciudad con un análisis sobre los proyectos normativos que se tramitaron en el Congreso de la República; Ana Cecilia Crisanto, quien trata los modelos de negociación colectiva en los proyectos dados y la norma aprobada; y Raúl Saco, quien analiza el plazo de vigencia asignado a los convenios colectivos del sector público. Cabe mencionar que la mayor parte de estos trabajos recogen, con ampliaciones, las ponencias presentadas por los nombrados autores en el conversatorio sobre negociación colectiva en el sector público, que fue coorganizado por nuestra asociación y la Oficina de la Organización Internacional del Trabajo para los Países Andinos en setiembre de 2019.

Cerrando esta sección, el profesor uruguayo Fernando Delgado nos ofrece una visión comparativa de las relaciones laborales el sector público de su país. Esta reflexión es de especial interés para nosotros ya que el propio autor tuvo oportunidad de compartir con la SPDTSS la experiencia del Uruguay en la negociación colectiva en el sector público. Su vinculación con nuestra sociedad y con el estudio de este tema data entonces de varios años ya.

4

En materia de seguridad y salud en el trabajo, presentamos el estudio de Lucía Guzmán Estrada sobre la responsabilidad del Estado frente a la exposición de los trabajadores en centros de salud pública estatal a riesgos biológicos. Se trata, sin ninguna duda, de un tema de acuciante actualidad dada la precaria situación del personal que lucha diariamente frente a la pandemia que nos azota en los centros de salud del Estado.

Posteriormente, desde Colombia, la abogada Irene Álvarez Deossa nos presenta una exposición de las obligaciones patronales en el marco del Derecho Previsional de su país, haciendo recurso de la vasta jurisprudencia existente sobre el particular.

A continuación, nuestra sección de tendencias recoge estudios iniciales al impacto de la crisis sanitaria y económica del COVID-19 en las relaciones de trabajo. Cuatro estudios componen esta importante sección, adelantando lo que será la temática principal de la siguiente entrega de la revista *Laborem*, programada para noviembre de 2020.

En primer lugar, José Eduardo López Ahumada presenta un claro análisis sobre las respuestas estatales y supranacionales en función de las instituciones laborales más importantes. De otro lado, Mario Garmendia Arigón nos ofrece un panorama sobre las respuestas desde el Derecho del Trabajo y la Seguridad Social en Uruguay, en la dimensión de lo individual y lo colectivo.

También en este eje se presenta al trabajo de los autores nacionales Leopoldo Gamarra Vílchez, quien presenta una explicación del impacto que ha tenido la pandemia en el sistema peruano desde una crítica estructural a la institucionalidad del mercado de trabajo y el Derecho del Trabajo doméstico. Luego, Willman Meléndez Trigo sobre una traumática institución propia de la crisis: la suspensión perfecta de labores. Esta figura, ampliamente discutida en nuestro medio, es estudiada desde una interesante perspectiva que atiende al fundamento de esta figura excepcional.

Como podrá comprobarse en la lectura de estos aportes académicos, la SP-DTSS ofrece a la comunidad laboralista un número de interés, cuyos temas se encuentran en el debate de los problemas nuevos y actuales, pero problemas de siempre al fin.

Guillermo Boza Pró  
Presidente SPDTSS

Luis Mendoza Legoas  
Director de *Laborem*



## CONTENIDO

Editorial .....	3
-----------------	---

### TENDENCIAS EN DERECHO SINDICAL Y DEBATES SOBRE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL SECTOR PÚBLICO

<b>WILFREDO SANGUINETI RAYMOND:</b> La garantía extracontractual del derecho de huelga: una reconstrucción sistemática .....	19
I. Los términos de un problema capital .....	20
II. La construcción jurisprudencial de la garantía extracontractual del derecho de huelga.....	26
A. La concepción instrumental del derecho de huelga en el punto de partida .....	26
B. La afirmación del deber del empresario de soportar los efectos del ejercicio del derecho.....	28
C. La proyección de la tutela del derecho hacia otros empresarios.....	31
III. Un intento de reconstrucción: la afirmación de una posición patronal instrumental a los efectos de la garantía del derecho de huelga.....	39
A. La “especial vinculación” entre los trabajadores que ejercen el derecho y el proceso productivo global liderado por otro empresario como fundamento y límite de su proyección a los grupos y las redes empresariales.....	41
B. Contenido de la posición patronal instrumental.....	47

<b>JUDITH CARRERAS GARCÍA: ¿Puede el feminismo ser un revulsivo sindical? ....</b>	59
Las luchas ‘sindicales’ de la reproducción social.....	62
La Huelga del 8 de marzo densifica el concepto de huelga .....	66
La huelga feminista, una experiencia para las huelgas laborales y organización sindical .....	68
Referencias .....	70
<b>MAURICIO MATOS ZEGARRA / FIORELLA MANRIQUE VALDIVIA: Los Colegios Profesionales en el Perú: Una mirada desde la libertad sindical negativa.....</b>	71
1. Introducción .....	72
2. La Sindicalización en el Perú .....	72
2.1 Antecedentes .....	72
2.2. Regulación actual .....	75
3. Libertad sindical.....	77
3.1 Contenido y marco normativo aplicable.....	77
3.2 Jurisprudencia .....	78
4. Colegios profesionales .....	80
4.1 Regulación normativa y naturaleza de los Colegios profesionales ...	80
4.2 Constitucionalización y principales lineamientos jurisprudenciales	81
4.3. Colegiatura obligatoria y libertad sindical.....	83
5. Conclusiones .....	84
6. Bibliografía.....	85
<b>MARIANELLA LEDESMA NARVAEZ: Doctrina y Jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre negociación colectiva en el Sector Público .....</b>	87
1. El reconocimiento constitucional del derecho a la negociación colectiva de los servidores públicos.....	87
2. La negociación colectiva en el sector público .....	90
3. Negociación colectiva y presupuesto público .....	91
4. Sector público y ausencia de regulación de la negociación colectiva .....	92
5. Directrices para la futura legislación sobre negociación colectiva.....	93
6. Límites a los límites de la negociación colectiva en el sector público .....	95
Conclusiones.....	97



<b>JUAN JOSÉ MARTÍNEZ ORTIZ:</b> La negociación colectiva en el sector público: necesidad de regulación equilibrada.....	99
Los antecedentes normativos en materia de negociación colectiva.....	99
La evolución del pensamiento del tribunal constitucional.....	103
Acción de Inconstitucionalidad contra la Ley N° 28175, Ley Marco de Empleo Público.....	104
La postura actual del tribunal constitucional .....	106
El derecho de negociación colectiva, como derecho de constitucional de configuración legal .....	110
La negociación colectiva en el sector público. La evidencia de los datos .....	111
Problemas actuales de la negociación colectiva.....	114
Comentario final .....	118
 <b>CARLOS GUILLERMO MORALES MORANTE:</b> Problemática de la regulación del contenido económico de la negociación colectiva en el Sector Público: Balance y perspectivas.....	121
1. Introducción .....	121
2. Problemática de la regulación del contenido salarial de la negociación colectiva en el Sector Público.....	122
2.1. Antecedentes de la regulación del contenido salarial en la negociación colectiva en el Sector Público en el Perú.....	122
2.2. Las prohibiciones presupuestales al contenido salarial en el Sector Público.....	124
3. Análisis de los cuestionamientos a la prohibición de la regulación del contenido salarial en las Leyes de Presupuesto del Sector Público.....	125
3.1. Cuestionamientos de las organizaciones sindicales ante la OIT .....	125
3.2. Pronunciamientos del Tribunal Constitucional .....	127
4. Análisis de las posiciones sobre la problemática de la regulación del contenido salarial en la negociación colectiva en el Sector Público .....	133
4.1. Posiciones teóricas sobre la materia .....	133
4.2. Crítica a estas posiciones.....	135
5. Bibliografía.....	136

<b>ADOLFO CIUDAD REYNAUD: Análisis de los proyectos tramitados en el Congreso de la República sobre negociación colectiva en el sector público .....</b>	<b>139</b>
I. Obligación de fomento de la negociación colectiva.....	139
II. Análisis de los dos proyectos de negociación colectiva.....	140
1. Materias comprendidas en la negociación .....	140
2. Reglamentación excesiva de los niveles de negociación: .....	142
3. El Informe Económico Financiero del MEF .....	144
4. Plazo mínimo de duración del convenio colectivo e inicio de vigencia..	146
5. Conformación del Tribunal Arbitral.....	148
6. Registro Nacional de Árbitros de Negociaciones colectiva .....	149
7. Ejecución del laudo arbitral .....	151
<b>ANA CECILIA CRISANTO CASTAÑEDA: Los modelos de negociación colectiva en el sector público con incidencia presupuestal: su presencia en los proyectos de ley recientes y en el DU N° 014-2020 .....</b>	<b>153</b>
I. Antecedentes .....	153
II. Fundamento de los límites en materia económica en la negociación colectiva del sector público: .....	155
III. Modelos legales de negociación colectiva en el sector público con incidencia en el presupuesto estatal.....	157
1. Modelo de topes en la ley de presupuesto:.....	158
2. Modelo de ley que habilita el establecimiento de límites en materia económica: .....	159
3. Modelo de prohibición legal de la negociación colectiva en materia económica en el sector público.....	160
IV. Informe económico financiero: análisis en los proyectos de ley y en el DU N° 014-2020 .....	162
1. Proyecto de ley de la Comisión de Trabajo .....	162
2. Proyecto de Ley de la Comisión de Descentralización .....	164
3. DU N° 014-2020 .....	165
V. Conclusiones .....	167
VI. Bibliografía.....	168

<b>RAÚL SACO BARRIOS:</b> Plazo de vigencia de la convención colectiva de trabajo en el sector público.....	171
1. Antecedentes .....	172
1.1. Sector privado .....	172
1.2. Sector público .....	176
2. Intervencionismo y “reglamentarismo” estatales en la negociación colectiva frente a la autonomía colectiva, y legislación comparada.....	180
3. Doctrina nacional.....	184
4. La OIT.....	186
4.1. Negociación libre y voluntaria .....	186
4.2. Duración y vigencia de las convenciones colectivas.....	188
5. Cuestiones prácticas .....	190
6. Conclusiones .....	191
Bibliografía.....	192
<b>FERNANDO DELGADO SOARES NETTO:</b> Peculiaridades de las relaciones laborales en el sector público en el Uruguay.....	199
I. Introducción .....	199
II. Peculiaridades en cuanto a la regulación (Derecho Administrativo vs. Derecho Laboral) .....	200
1. Posición administrativista o dualista.....	200
2. Posiciones laboralistas .....	201
3. Teorías híbridas .....	201
4. Los aportes de Octavio Racciatti .....	202
III. Peculiaridades del sujeto empleador (la complejidad y extensión del estado uruguayo) .....	203
1. Los vínculos laborales del estado .....	203
2. Las pluralidades en el ámbito estatal.....	204
3. Los cargos políticos , la estructura jerárquica y burocrática.....	205
IV. Peculiaridades en cuanto al rol del ministerio de trabajo .....	205
V. Peculiaridades en cuanto al contenido (materia salarial, convenios y presupuesto) .....	206
1. La materia salarial en la negociación pública .....	206
2. El “ida y vuelta” entre normas presupuestales y convenios colectivos.....	207

3. El caso del convenio en la enseñanza pública.....	208
4. Los efectos jurídicos de los acuerdos o convenios colectivos .....	209
VI. Otras limitaciones constitucionales, legales y reglamentarias .....	209
VI. Reflexiones finales.....	210

## SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

<b>LUCIA GUZMÁN ESTRADA:</b> Riesgos biológicos en el trabajo: Fundamentos para plantear una función resarcitoria del Estado.....	213
Introducción .....	214
I. Breve marco conceptual de los riesgos biológicos y su relación con las y los trabajadores de centros sanitarios públicos .....	215
II. La función garante del Estado como agente principal del sistema de seguridad y salud en el trabajo en centros sanitarios públicos: crítica a la situación actual .....	216
2.1. Fundamento constitucional del rol garante del Estado en la seguridad y salud en el trabajo.....	216
2.2. Rol garante del Estado en relación a los riesgos biológicos en centros sanitarios públicos: crítica a la situación actual.....	218
3. Riesgos biológicos en el trabajo: ¿cómo se puede sustentar la activación de una función resarcitoria del Estado en relación a sus trabajadores? .....	221
4. Conclusiones .....	225
5. Bibliografía.....	226

## SEGURIDAD SOCIAL

<b>IRENE DEL PILAR ÁLVAREZ DEOSSA:</b> Sistema pensional colombiano: una mirada a la responsabilidad del empleador.....	231
1. Presentación .....	231
2. Antecedentes de la seguridad social.....	232
3. De los regímenes pensionales antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993.....	234
4. De la creación del nuevo sistema general de pensiones y su posterior reforma con la Ley 797 de 2003 .....	240

A) Antecedentes de la Ley 100 de 1993 .....	240
B) Requisitos para acceder a la pensión de vejez en la Ley 100 de 1993 y sus posteriores reformas.....	242
C) De los títulos pensionales.....	243
5. Recorrido en la jurisprudencia colombiana sobre el pago de título pensional, en las situaciones excluidas del art. 33 de la Ley 100 de 1993.	245
a. De la zona geográfica: trabajadores laborando en zonas no cubiertas por el ISS desde el inicio del contrato y trabajadores afiliados al ISS trasladados a zonas sin cobertura. ....	246
b. Los trabajadores que no fueron afiliados al hoy fenecido ISS, aun cuando ya el empleador sí tenía la obligación de hacerlo en su zona geográfica, pero que, por razones de orden público no pudo realizarlo .....	248
c. De los trabajadores cuya vinculación no estaba vigente al 23 de diciembre de 1993, pero cuya pensión estaba a cargo del empleador. ....	250
Conclusión.....	255

## TENDENCIAS: EL COVID-19 Y LAS RELACIONES DE TRABAJO

<b>José Eduardo López Ahumada:</b> Solidaridad y trabajo protegido desde una perspectiva global: la respuesta social ante la pandemia del coronavirus.....	259
I. Introducción .....	260
II. La epidemia del coronavirus y la situación de crisis humanitaria: una profunda cuestión social .....	261
III. El papel de la OIT ante la crisis global en el empleo: efectos de la crisis del coronavirus en la economía y en el mundo del trabajo .....	266
IV. Los desafíos internacionales de la crisis global en el mundo del trabajo .	268
V. Las principales medidas laborales y de protección social adoptadas por los estados nacionales: la protección del empleo y la atención a las situaciones de necesidad .....	272
VI. Régimen de servicios esenciales y sectores prioritarios en régimen de continuidad.....	273
VII. La protección del derecho a la salud en el trabajo.....	275

VIII.	Trabajo a distancia y teletrabajo como respuesta al actual modelo actividad laboral.....	276
IX.	Protección en el empleo y estabilidad laboral: solidaridad y protección social.....	279
X.	Prohibición y limitaciones a los despidos por causa de fuerza mayor: promoción de la defensa del empleo.....	281
XI.	La protección del salario y la previsión de beneficios económicos excepcionales en caso de necesidad.....	283
XII.	La ordenación del tiempo de trabajo y de descanso ante la situación de aislamiento y movilidad restringida.....	284
XIII.	Conciliación de la vida familiar y laboral.....	286
XIV.	Medidas de protección social: desempleo, renta mínima de inserción y subsidios económicos para colectivos más desfavorecidos.....	287
XV.	Tutela del trabajo por cuenta propia y del régimen de actividad de las microempresas y pymes.....	290
XVI.	Conclusiones.....	292
XVII.	Referencias bibliográficas.....	296

## 14

	<b>MARIO GARMENDIA ARIGÓN: Navegando la pandemia: notas sobre su impacto laboral y las medidas adoptadas para su contención.....</b>	<b>301</b>
I.	Introducción.....	302
II.	Estado de emergencia sanitaria nacional y su impacto en la actividad económica y el funcionamiento de las empresas.....	303
III.	Continuidad de la actividad y prevención de los contagios.....	306
	1. Trabajo desde el domicilio de los trabajadores.....	307
	2. Telemedicina: Ley nº 19.869, del 2 de abril de 2020.....	308
	3. Medidas profilácticas para el trabajo presencial (CONASSAT).....	308
IV.	Empleo e ingresos de los trabajadores: medidas dirigidas a preservar las fuentes de trabajo, la estabilidad del empleo y los ingresos de los trabajadores.....	310
	1. Flexibilización del seguro de paro.....	310
	2. Otras medidas.....	312
	3. Pago de los salarios.....	313
	4. Fondo solidario COVID-19 e impuesto emergencia sanitaria (ley nº 19.874, del 8 de abril de 2020).....	313

V. Amparo para los trabajadores que contraen la enfermedad o se ven obligados a guardar cuarentena.....	314
VI. Situación de los trabajadores de la salud.....	315
VII. ¿Qué espacio tiene el diálogo social y la negociación colectiva en la actual coyuntura?.....	315
VIII. Conclusiones .....	316
<b>LEOPOLDO GAMARRA VÍLCHEZ: La <i>kenosis</i> peruana puesta en evidencia por el Covid-19 .....</b>	<b>319</b>
I. Introducción .....	320
II. El fracaso de las políticas neoliberales .....	320
1. El grado de la crisis que el coronavirus pone en evidencia .....	322
2. ¿Cómo explicar esos datos en una “economía social de mercado”?... ..	325
III. Las medidas tomadas por otros países frente al <i>shock</i> del COVID-19....	328
1. La política fiscal, la gran protagonista.....	329
2. La ayuda directa a los más afectados.....	329
3. En cuanto a los trabajadores.....	330
IV. Las medidas que se están tomando (y otras que deben tomarse) en el Perú. .	332
1. Medidas preventivas: “más temo al hambre que al coronavirus” .....	333
2. Las medidas estructurales: las más necesarias y las más olvidadas ....	336
V. Conclusiones .....	341
VI. Referencia bibliográfica.....	342
<b>WILLMAN MELÉNDEZ TRIGOSO: El instituto de la suspensión perfecta de labores en el contexto del Covid-19.....</b>	<b>345</b>
¿De lo genérico a lo específico? .....	346
La hoja de ruta especial .....	348





# Laborem

N.º 22 / 2020

## TENDENCIAS: EL COVID-19 Y LAS RELACIONES DE TRABAJO





# NAVEGANDO LA PANDEMIA: NOTAS SOBRE SU IMPACTO LABORAL Y LAS MEDIDAS ADOPTADAS PARA SU CONTENCIÓN

MARIO GARMENDIA ARIGÓN\*

**Resumen:** Se presenta un panorama general y sinóptico de las medidas laborales y de seguridad social que han sido adoptadas en Uruguay desde la declaración del estado de emergencia nacional provocado por el COVID-19. Se realiza un repaso del impacto que la situación ha provocado en la actividad económica, sus repercusiones sociolaborales y las respuestas que se han venido ensayando con el objetivo de contener o paliar sus aristas más severas. En tal sentido, se exponen las principales características de los instrumentos empleados con miras a preservar el empleo y los ingresos de los trabajadores, amparar a quienes contraen la enfermedad o deben guardar cuarentena y la situación particular de los trabajadores de la salud. También se realizan apreciaciones en relación al espacio que en estas circunstancias tiene el diálogo social y la negociación colectiva.

**Palabras claves:** pandemia - enfermedad - empleo - salarios - cobertura social – seguro de paro - diálogo social

**Sumario:** I) Introducción. II) Estado de emergencia sanitaria nacional y su impacto en el trabajo, la actividad económica y el funcionamiento de las empresas. III) Continuidad de la actividad y prevención de los contagios. 1) Trabajo desde el domicilio de los trabajadores. 2) Telemedicina: ley n° 19.869, del 2 de abril de 2020. 3) Medidas profilácticas para el trabajo presencial (CONASSAT). IV) Empleo e ingresos de los trabajadores: medidas dirigidas a preservar las fuentes de trabajo, la estabilidad del empleo y los ingresos de los trabajadores. 1) Flexibilización del seguro de paro. 2) Otras medidas. 3) Pago de los salarios. 4) Fondo solidario COVID-19 e impuesto emergencia sanitaria (ley

\* Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad CLAEH. Miembro de número de la Academia Nacional de Derecho. Profesor Agregado de DTSS (Univ. de la República). Profesor Titular de Derecho del Trabajo (Univ. CLAEH)

nº 19.874, del 8 de abril de 2020). V) Amparo para los trabajadores que contraen la enfermedad o se ven obligados a guardar cuarentena. IV) Situación de los trabajadores de la salud. V) ¿Qué espacio tiene el diálogo social y la negociación colectiva en la actual coyuntura? VI) Conclusiones.

## I. Introducción

Las líneas que siguen tienen por finalidad presentar un panorama resumido acerca de los efectos económicos, laborales y sociales que la pandemia desatada por el COVID-19 viene teniendo en Uruguay, así como de las medidas de diversa índole que se han venido poniendo en práctica con el objetivo de contenerlos o atemperar sus derivaciones más negativas.

No pretendo ser un análisis profundo, minucioso o de detalle, sino una exposición somera y general, que pueda resultar de utilidad para quien esté interesado en contar con un enfoque eminentemente descriptivo del estado de situación.

El título elegido para encabezar este análisis no es caprichoso. La situación de emergencia sanitaria está en pleno desarrollo y en constante movimiento. Todos los días presenta un nuevo desafío y, con la misma cadencia y celeridad, se hace necesario hacerles frente mediante la adopción de decisiones y la puesta en práctica de acciones.

En las últimas semanas se han adoptado decenas de circulares, resoluciones, decretos, acordadas y leyes. Las entidades públicas y privadas han tomado decisiones de la más variada índole. Se ha generalizado, de manera abrupta y masiva, el teletrabajo desde los domicilios. Decenas de miles de trabajadores se han amparado al seguro por enfermedad y otros tantos han sido enviados al seguro de paro. Muchos han sido despedidos y otros han tenido que pactar (o aceptar) la reducción de sus salarios o de sus jornadas o la modificación de sus condiciones de trabajo. Las organizaciones sindicales han planteado reivindicaciones, formulado propuestas y también han realizado manifestaciones de protesta. El Consejo Superior Tripartito se ha reunido y ha conseguido alcanzar consensos sobre algunos temas importantes; varias organizaciones sindicales han negociado y acordado mecanismos que permitieron pausar el desarrollo de las labores en determinados sectores de actividad y, a nivel de las empresas ha habido una intensa y muy importante labor de intercambio bipartito, que ha permitido encauzar situaciones

de diversa índole, así como redactar y poner en práctica protocolos de seguridad e higiene para prevenir contagios o preservar a las personas que presentan mayores riesgos.

Todo esto en el marco de una sucesión vertiginosa de noticias y acontecimientos, que se desarrollan a cada momento, con inusitada velocidad.

En esta situación, casi nada presenta características permanentes. Casi todo está sujeto a revisión e impera una generalizada y profunda sensación de incertidumbre.

Por esta razón, cualquier análisis que en estas circunstancias se realice, debe reconocer de antemano su condición efímera y su autor debe conformarse con saber que su función será similar a la del marino que navega en aguas turbulentas y desconocidas, dejando registro, en el diario de bitácora, de las novedades que se presentan en cada jornada.

## II. Estado de emergencia sanitaria nacional y su impacto en la actividad económica y el funcionamiento de las empresas

El 13 de marzo de 2020 se confirmaron en Uruguay los primeros casos positivos de COVID-19. Ese mismo día, el Poder Ejecutivo declaró, mediante decreto el *estado emergencia nacional sanitaria* (decreto n° 93/2020, del 13 de marzo de 2020).<sup>1</sup>

Esa resolución no impuso una cuarentena general obligatoria (decisión que tampoco ha sido adoptada hasta el día en que se están escribiendo estas líneas<sup>2</sup>), pero, en cambio, sí estableció una serie de medidas que trajeron aparejadas importantes restricciones o condicionamientos en relación a los niveles normales de la actividad en todo el país.

Así, por ejemplo, fueron suspendidos, hasta nuevo aviso, todos los espectáculos públicos y, además, se previó la posibilidad de que el Poder Ejecutivo pudiera ordenar el cierre de lugares de acceso público, así como otro tipo de medidas de higiene sanitaria, dirigidas a evitar aglomeraciones, con la posibilidad de, incluso, suspender eventos que puedan provocar aglomeración de personas. También se

1 Puede consultarse el texto completo de la norma en: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/93-2020>

2 12 de abril de 2020.

realizó una exhortación a la población para que no organice o participe en actividades de ese tipo.

En ese mismo decreto se impuso el deber<sup>3</sup> de guardar aislamiento,<sup>4</sup> por un término no inferior a 14 días, a aquellas personas que se encontraran en alguna de las siguientes situaciones: a) ya estuvieran contagiadas; b) presentaran síntomas y en los últimos 15 días hubieran ingresado al país provenientes de “zonas de alto riesgo”<sup>5</sup>; c) hubieran estado en “contacto directo”<sup>6</sup> con casos confirmados de covid-19 o, d) hubieran regresado al país luego de haber permanecido o transitado por “zonas de alto riesgo”.

El mismo día (13 de marzo de 2020) otro decreto del Poder Ejecutivo (n° 94/2020<sup>7</sup>) adoptó medidas de restricción del ingreso al país de pasajeros y tripulantes de cruceros y buques comerciales provenientes de “zonas de alto riesgo”, así como de los que presentaran síntomas de la enfermedad. También prohibió el ingreso al país de personas provenientes desde Argentina (exceptuando a los ciudadanos uruguayos y a los residentes en el país, a quienes a su ingreso les impuso la condición de quedar en situación de aislamiento) y la suspensión (a partir del 20 de marzo de 2020 y por el término de treinta días) de los vuelos privados provenientes de Europa, así como la prohibición de ingreso al país de los pasajeros provenientes de “zonas de alto riesgo”. A su vez, exhortó a la población a no viajar al extranjero.

Mediante este mismo decreto también se exhortó a todos los empleadores a que sus trabajadores realicen tareas desde sus domicilios toda vez que esto sea

3 Con expresa indicación de que el incumplimiento hace pasible al infractor de, incluso, ser denunciado penalmente. El artículo 11 del decreto dispone que “En caso de verificarse el incumplimiento de lo dispuesto en los artículos 8 y 10 del presente Decreto, el personal de salud o quien tome conocimiento de lo sucedido deberá comunicarlo de inmediato a la Dirección General de la Salud del Ministerio de Salud Pública, que de entenderlo pertinente dará noticia a su División Servicios Jurídicos a efectos de realizar la denuncia penal correspondiente”.

4 El artículo 9 del decreto define a la permanencia en aislamiento como la “condición por la cual la persona debe permanecer en el domicilio, en lo posible en una habitación individual, evitando conductas que pudieran aumentar la transmisión, en las condiciones que indique el médico tratante. De no resultar posible, agrupar pacientes infectados con la misma enfermedad”.

5 Aquellas que determine la Organización Mundial de la Salud en sus actualizaciones diarias, que a la fecha en que fue dictado el decreto, eran: España, Italia, Francia, Alemania, China, Corea del Sur, Japón, Singapur e Irán.

6 El “contacto directo” queda definido así en el artículo 9 del decreto: “haber estado a menos de un metro del enfermo o compartido artículos de uso frecuente, tales como útiles de limpieza, teléfonos y celulares, computadoras, mate, utensilios y productos alimenticios”.

7 Puede consultarse el texto completo de la norma en: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/94-2020>

posible. Y, a su vez, en relación a los trabajadores, dispuso que -en concordancia con lo previsto en el artículo 19 del Convenio N° 155 de la Organización Internacional del Trabajo<sup>8</sup>-, recaerá sobre aquellos el deber de informar de inmediato a su superior jerárquico directo acerca de cualquier situación de trabajo que, a su juicio, represente un riesgo que promueva la propagación del virus COVID-19.

Pocos días después, el 16 de marzo de 2020, otro decreto del Poder Ejecutivo (n° 101/2020) exhortó<sup>9</sup> “a los Entes de Enseñanza Pública, a que, en forma preventiva y provisoria, dispusieran la suspensión del dictado de clases y el cierre de los centros educativos públicos, en todos los niveles de enseñanza” y, en el caso de los centros privados, en todos los niveles de la enseñanza, dispuso la “suspensión del dictado de clases y el cierre de los centros educativos”. Esta decisión, si bien no está referida a actividades de carácter económico-productivas, tuvo, como es notorio, una gran repercusión en cuanto a la reducción de la movilidad y actividad social en general y, asimismo, un importante impacto en relación al empleo de las muchas personas que cumplen tareas en o para las instituciones de enseñanza<sup>10</sup>.

- 
- 8 El convenio 155 versa sobre salud y seguridad en el trabajo. Fue ratificado por Uruguay mediante la ley n° 15.965, del 28 de junio de 1988. Su artículo 19 dispone que “Deberán adoptarse disposiciones a nivel de empresa en virtud de las cuales: (a) los trabajadores, al llevar a cabo su trabajo, cooperen al cumplimiento de las obligaciones que incumben al empleador; (b) los representantes de los trabajadores en la empresa cooperen con el empleador en el ámbito de la seguridad e higiene del trabajo; (c) los representantes de los trabajadores en la empresa reciban información adecuada acerca de las medidas tomadas por el empleador para garantizar la seguridad y la salud y puedan consultar a sus organizaciones representativas acerca de esta información, a condición de no divulgar secretos comerciales; (d) los trabajadores y sus representantes en la empresa reciban una formación apropiada en el ámbito de la seguridad e higiene del trabajo; (e) los trabajadores o sus representantes y, llegado el caso, sus organizaciones representativas en la empresa estén habilitados, de conformidad con la legislación y la práctica nacionales, para examinar todos los aspectos de la seguridad y la salud relacionados con su trabajo, y sean consultados a este respecto por el empleador; con tal objeto, y de común acuerdo, podrá recurrirse a consejeros técnicos ajenos a la empresa; (f) el trabajador informará de inmediato a su superior jerárquico directo acerca de cualquier situación de trabajo que a su juicio entrañe, por motivos razonables, un peligro inminente y grave para su vida o su salud; mientras el empleador no haya tomado medidas correctivas, si fuere necesario, no podrá exigir de los trabajadores que reanuden una situación de trabajo en donde exista con carácter continuo un peligro grave e inminente para su vida o su salud”.
- 9 El empleo de este verbo (“exhortar”) para referirse a los Entes de la Enseñanza Pública responde a la autonomía que éstos tienen constitucionalmente reconocida (art. 202 de la Constitución de la República).
- 10 Por otra parte, la enorme mayoría de las instituciones, de todos los niveles de la enseñanza, pusieron rápidamente en práctica modalidades de educación a distancia, lo que, desde luego, también supuso un cambio importante en relación a la forma en que los docentes venían cumpliendo habitualmente con sus tareas en condiciones normales.

A su vez, al día siguiente (17 de marzo de 2020), otra resolución del Poder Ejecutivo (nº 337/2020)<sup>11</sup> exhortó a las empresas propietarias o administradoras de locales comerciales de gran porte (*shopping centers*) a que procedieran al cierre preventivo y provisorio de dichas instalaciones, exceptuando a los locales de venta de alimentos, productos sanitarios (supermercados y farmacias), de servicios financieros y a los que presten servicios de salud.

En suma: la actividad económica ha resultado sumamente afectada en términos generales, aunque con especial énfasis en determinados sectores (comercio y servicios) que se han visto fuertemente golpeados por la situación de emergencia.

A este respecto, son bien significativas las cifras que reflejan el impacto que la situación ha tenido en materia de empleo y ocupación. Durante el mes de marzo fueron enviados al *seguro de paro* más de 86.000 trabajadores<sup>12</sup>, en tanto que aproximadamente 100.000 se ampararon al *seguro de enfermedad*. Es decir, la sumatoria de trabajadores enviados al seguro de paro y amparados al seguro por enfermedad en el mes de marzo llegó a ser de prácticamente el 15% del total de los trabajadores dependientes (públicos y privados) cotizantes al Banco de Previsión Social<sup>13</sup>. Y, complementariamente, también resulta muy revelador el dato que indica que, desde mayo de 2003, la cantidad mensual de trabajadores enviados al seguro de paro nunca había superado el número de 16.000<sup>14</sup>.

### III. Continuidad de la actividad y prevención de los contagios

Junto con los muchos sectores que vieron suspendidas sus actividades, otros tantos han continuado funcionando sin solución de continuidad, aunque seguramente es difícil identificar alguno que haya conseguido hacerlo sin haber quedado afectado en alguna medida por los efectos de la generalizada crisis.

11 Puede consultarse el texto completo de esta resolución en: <https://www.impo.com.uy/bases/resoluciones/337-2020>

12 Además, días pasados la prensa informaba que, solo en la primera semana de abril fueron enviados al seguro de paro otros 37.000 trabajadores. De éstos, 31.342 fueron en calidad de suspendidos, 1.433 como despedidos y 4.308 por reducción de trabajo [<https://www.montevideo.com.uy/Noticias/BPS-recibio-mas-de-37-mil-solicitudes-de-seguro-de-paro-en-la-primera-semana-de-abril-uc749593>]. Sobre la descripción de algunas de las principales características del seguro de paro, ver infra, cap. IV).

13 <https://www.bps.gub.uy/bps/file/16314/1/evolucion-de-los-cotizantes-2019.pdf>.

14 <https://negocios.elpais.com.uy/noticias/bps-recibio-solicitudes-seguro-paro-enfermedad-marzo.html>



## 1. Trabajo desde el domicilio de los trabajadores

Como ya se dijo, muchas tareas pasaron cumplirse mediante la modalidad del trabajo a distancia, desde el domicilio de los trabajadores. Sin lugar a dudas, entre las diversas consecuencias que ha tenido el advenimiento de la pandemia, el teletrabajo desde los domicilios ha sido una de las que ha tenido mayor destaque, debido a su abrupta y generalizada difusión.

En tal sentido, inmediatamente de conocidos los primeros casos positivos de COVID-19, el Poder Ejecutivo dirigió mediante decreto (n° 94/2020, del 13 de marzo de 2020) una exhortación a todos los empleadores para que pusieran en práctica sistemas de trabajo desde los domicilios de sus dependientes en todos los casos en que tal cosa fuera posible<sup>15</sup>.

Para esos casos, el decreto aclaró que es el empleador quien debe asumir a su cargo el suministro de todos los implementos necesarios para que se pueda realizar la tarea encomendada y planteó la exigencia formal de que el teletrabajo sea comunicado a la Inspección General del Trabajo y la Seguridad Social del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, vía correo electrónico.

Luego de esa exhortación, un importante contingente de empresas (incluidos organismos públicos de todo nivel) organizaron rápidamente su actividad a través de esta modalidad<sup>16</sup>.

Es importante puntualizar que en Uruguay no existía ni existe aún una regulación general sobre el trabajo a distancia y que, salvo esos específicos puntos a que hizo referencia el decreto más arriba citado (es decir: el deber del empleador de suministrar los insumos y cumplir con el requisito formal de la comunicación a la Inspección General de Trabajo y la Seguridad Social), ninguna otra disposición, exigencia o particularidad ha sido establecida para esta modalidad de realización de las tareas a distancia. Esto significa que, entre otros aspectos, resultan aplicables a esta modalidad de trabajo las normas relativas a la limitación del tiempo de trabajo (en materia de, por ejemplo, extensión de las jornadas, pausas y descansos).

15 Similar exhortación fue realizada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el CONASSAT (ver infra, numeral 3 de este mismo capítulo).

16 Ver: <https://www.busqueda.com.uy/nota/el-estado-usa-una-app-para-monitorear-el-teletrabajo-de-funcionarios>

## 2. Telemedicina: Ley n° 19.869, del 2 de abril de 2020

Por otra parte, el 2 de abril de 2020 quedó promulgada la ley n° 19.869<sup>17</sup>, que tiene por objeto establecer una serie de lineamientos generales para la implementación y desarrollo de la *telemedicina*, como prestación de los servicios de salud, a fin de mejorar su eficiencia, calidad e incrementar su cobertura mediante el uso de tecnologías de la información y de la comunicación. La norma está fundamentalmente centrada en los aspectos de carácter asistencial y en los derechos de los usuarios de los servicios de salud, pero no contiene una regulación de las condiciones de trabajo que regirán en esta materia.

## 3) Medidas profilácticas para el trabajo presencial (CONASSAT)

Ley 19196, del 25/03/2014

### Artículo 1

El empleador, o en su caso, quien ejerciendo efectivamente en su nombre el poder de dirección en la empresa, no adoptaren los medios de resguardo y seguridad laboral previstos en la ley y su reglamentación, de forma que pongan en peligro grave y concreto la vida, la salud o la integridad física del trabajador, serán castigados con tres a veinticuatro meses de prisión.

Por resolución n° 52/2020, del 13 de marzo de 2020<sup>18</sup>, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social convocó al Consejo Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (CONASSAT)<sup>19</sup> a los efectos de “abordar la situación que actualmente conlleva el eventual riesgo biológico que dentro del ámbito laboral produce la enfermedad infecciosa causada por el coronavirus denominado COVID-19”.

17 El texto se puede consultar en: [https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2020/leyes/04/cons\\_min\\_91.pdf](https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2020/leyes/04/cons_min_91.pdf)

18 El texto de la resolución se puede consultar en [www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/institucional/normativa/resolucion-52020-conassat-coronavirus-covid-19](http://www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/institucional/normativa/resolucion-52020-conassat-coronavirus-covid-19)

19 El CONASSAT es un organismo de integración tripartita, que fue creado por decreto del Poder Ejecutivo, n° 83/996, del 7 de marzo de 1996 -[www.impo.com.uy/bases/decretos/83-1996](http://www.impo.com.uy/bases/decretos/83-1996). Se compone por ocho miembros, que representan al MTSS, MSP, BPS, BSE (un representante por cada uno de esos organismos) y las organizaciones representativas de empleadores y trabajadores (dos representantes por cada una). Sus cometidos están vinculados con la materia de la seguridad y salud en el trabajo, siendo el encargado de estimular, promover, coordinar y orientar las acciones de todas las entidades, públicas y privadas que tienen relación con dicha temática, así como promover el desarrollo normativo a todo nivel en materia de prevención de riesgos laborales y mejora de las condiciones de trabajo.

Esa misma resolución estableció una serie de medidas, que pocos días después fueron ratificadas, ampliadas y detalladas por consenso en el seno del referido CONASSAT y que, a su vez, fueron recogidas por una nueva resolución del MTSS (nº 54/2020, del 19 de marzo de 2020)<sup>20</sup>.

En dichas resoluciones fueron establecidas una serie de medidas y recomendaciones dirigidas a prevenir el riesgo biológico en el ámbito laboral a raíz de la enfermedad infecciosa generada por el COVID-19. En tal sentido, se atribuye al empleador, a la Comisión Bipartita de Seguridad<sup>21</sup> y a los Servicios de Prevención y Salud en el Trabajo<sup>22</sup> la tarea de coordinar los mecanismos necesarios para la confección de protocolos de prevención, control y actuación según la naturaleza y características propias de cada empresa o institución, lo que deben contener una serie de *medidas de difusión, prevención, control y actuación*<sup>23</sup>.

20 El texto de la resolución se puede consultar en <https://www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/institucional/normativa/resolucion-54020-conassat-coronavirus-covid-19>

21 Se trata de las “instancias de cooperación entre empleadores y trabajadores” a que hace referencia el artículo 5º del decreto nº 291/007, del 13 de agosto de 2007. Este decreto tiene por objeto reglamentar el convenio internacional de trabajo nº 155, sobre salud y seguridad en el trabajo. Su texto ha sido parcialmente modificado por el decreto nº 244/016, del 10 de agosto de 2016.

22 Cuya implementación dispuso el decreto nº 127/2014, del 19 de mayo de 2014 (reglamentario del convenio internacional de trabajo nº 161, sobre servicios de prevención y salud en el trabajo, ratificado por ley nº 15.965, del 28 de junio de 1988) con el objeto de promover la seguridad y salud de los trabajadores. El citado decreto fue modificado por decreto nº 126/2019, del 13 de mayo de 2019, que varió el cronograma originalmente previsto para la exigibilidad y puesta en práctica en las empresas de dichos servicios.

23 Implementación de mecanismos de comunicación o difusión de material informativo sobre las medidas de prevención, control, y actuación que emita la autoridad sanitaria; provisión en cantidades suficientes de materiales de higiene en los lugares de trabajo (alcohol y otros medios de protección personal, tales como guantes, mascarillas, etc., cuando por la índole de la actividad estén indicados); extremar medidas de higiene mediante el mantenimiento y desinfección de lugares y equipos de trabajo, con especial referencia a los equipos que proyecten aire (secadores de mano, aires acondicionados y ventilación), higiene y desinfección diaria de la ropa de trabajo, equipos de protección personal y superficies a la que están expuestos los trabajadores en aquellas actividades que lo requieran; lavado de manos, no compartir artículos personales; medidas de higiene respiratoria -estornudos, tos, codo, pañuelos descartables-; mantenimiento de distancia no inferior a 1,5 metros; evitar concentración de personas; adopción de medidas de organización del trabajo que mitiguen el riesgo de propagación del virus (trabajo a distancia y la evaluación de evitar viajes al exterior por parte del personal). También deben preverse las acciones a adoptar ante la aparición de un trabajador con síntomas de la enfermedad. Dichas acciones deben contemplar la participación de los Servicios de Prevención y Salud en el Trabajo (cuando la empresa disponga de los mismos), o del prestador de salud que corresponda al trabajador; la rápida y eficaz adopción de medidas de control al resto de los trabajadores que estuvieron en contacto con el eventual infectado dentro de un período no inferior a los 14 días previos a la aparición de los síntomas de la enfermedad; las circunstancias de hecho que se generen por la imposibilidad de que el trabajador infectado o presunto infectado pueda asistir al centro de trabajo.

## IV. Empleo e ingresos de los trabajadores: medidas dirigidas a preservar las fuentes de trabajo, la estabilidad del empleo y los ingresos de los trabajadores

### 1. Flexibilización del seguro de paro

El sistema del *seguro de paro*, que ampara la contingencia del desempleo forzoso, existe en Uruguay desde hace más de sesenta años<sup>24</sup> y se ha constituido, en las actuales circunstancias, en una herramienta fundamental de contención social.

El sistema se encuentra regulado por el decreto-ley n° 15.180, del 7 de setiembre de 1981<sup>25</sup> con modificaciones introducidas por la ley n° 18.399, del 24 de octubre de 2008<sup>26</sup> y los decretos reglamentarios, n° 14/982, del 19 de enero de 1982<sup>27</sup> y n° 162/2009, del 30 de marzo de 2009<sup>28</sup>.

Como se sabe, se contemplan tres causales de desempleo forzoso: el despido, la suspensión total de trabajo y la reducción o suspensión parcial de trabajo.

A los efectos del presente análisis, se hace foco en las dos últimas, es decir, la de la *suspensión total* y la de la *reducción parcial* del trabajo y no con pretensión de exponer al detalle sus características, sino sólo con el objeto de señalar, muy someramente, las principales adaptaciones que se han introducido en el marco de la emergencia nacional sanitaria.

La causal de *suspensión total*, permite que aquel empleador que momentáneamente se vea afectado por una situación de falta de trabajo, pueda disponer la suspensión de la relación de trabajo y enviar a sus trabajadores al seguro de paro por un plazo máximo de hasta cuatro meses.

En esos casos -como se acaba de indicar- la relación de trabajo queda suspendida, quedando el trabajador relevado de cumplir con la obligación principal a su cargo -la prestación del trabajo- y, a su vez, el empleador queda temporalmente exonerado de hacer efectivo el pago del salario.

24 Al respecto, véase el profundo y minucioso estudio de Bonino Gayoso, Nicolás, “Orígenes y evolución de la asistencia al desempleo en Uruguay”, en: [www.audhe.org.uy/Boletin\\_Audhe/Boletin\\_8/Boletin\\_AUDHE\\_2009\\_Bonino\\_pp\\_24-37.pdf](http://www.audhe.org.uy/Boletin_Audhe/Boletin_8/Boletin_AUDHE_2009_Bonino_pp_24-37.pdf) ..

25 [www.impo.com.uy/bases/decretos-ley/15180-1981](http://www.impo.com.uy/bases/decretos-ley/15180-1981)

26 [www.impo.com.uy/bases/leyes/18399-2008/7](http://www.impo.com.uy/bases/leyes/18399-2008/7)

27 [www.impo.com.uy/bases/decretos/14-1982](http://www.impo.com.uy/bases/decretos/14-1982)

28 [www.impo.com.uy/bases/decretos/162-2009](http://www.impo.com.uy/bases/decretos/162-2009)

En ese periodo el trabajador pasa a percibir una prestación económica, consistente en un subsidio mensual en dinero, que es servido por el Banco de Previsión Social. El monto de dicho subsidio es, en el caso de los trabajadores mensuales, del 50% del promedio mensual de las remuneraciones nominales computables percibidas en los seis meses inmediatos anteriores a configurarse la causal, en tanto que para los trabajadores que son remunerados por día o por hora, es equivalente a doce jornales mensuales (el monto de cada jornal se obtiene dividiendo entre 150 al total de las remuneraciones nominales computables percibidas en los seis meses inmediatos anteriores a configurarse la causal)<sup>29</sup>. Es decir, *grosso modo*, se apunta a asegurar que durante el periodo en que la relación de trabajo se encuentra suspendida, el trabajador perciba una prestación económica por un importe que, aproximadamente, alcanza a la mitad del promedio mensual de las remuneraciones que recibió en los seis meses anteriores (más un incremento del 20% cuando el trabajador tiene familiares a cargo). El subsidio tiene, además, un tope mínimo -que en la actualidad es de \$ 5.574,33- y un tope máximo -de \$ 44.606,60.

Por su parte, la modalidad de la *suspensión parcial*, en circunstancias normales sólo está prevista para los trabajadores jornaleros. Sin embargo, la situación de emergencia determinó al Poder Ejecutivo a hacer uso de las facultades que le confiere la ley<sup>30</sup>, a los efectos de extender temporalmente esta causal para abarcar también a los trabajadores mensuales<sup>31</sup>.

Procede en alguna de las siguientes hipótesis:

- a) disminución de por lo menos 6 jornadas de trabajo y un máximo de 19 jornadas en el mes;
- b) disminución de por lo menos 50% en cantidad de horas diarias de trabajo.

El importe de la prestación que en estos casos sirve el Banco de Previsión Social por los días u horas que el trabajador deja de trabajar, es *grosso modo*-equivalente al 25% del promedio mensual de las remuneraciones percibidas por

29 Artículo 7 del decreto-ley n° 15.180.

30 Artículo 10 del decreto-ley n° 15.180, en la redacción dada por el artículo 1° de la ley n° 18.399.

31 Resoluciones del MTSS, del 18 y 20 de marzo [respectivamente: [www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/sites/ministerio-trabajo-seguridad-social/files/documentos/noticias/Resolucion%20143%20-%202018-3-2020.pdf](http://www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/sites/ministerio-trabajo-seguridad-social/files/documentos/noticias/Resolucion%20143%20-%202018-3-2020.pdf) y [www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/institucional/normativa/resolucion-163020-regimen-especial-del-subsidio-desempleo-parcial](http://www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/institucional/normativa/resolucion-163020-regimen-especial-del-subsidio-desempleo-parcial)] y 3 de abril de 2020. Este régimen flexibilizado rige hasta el 31 de mayo de 2020, sin perjuicio de la posibilidad de que sea nuevamente extendido.

el trabajador en los seis meses inmediatos anteriores. Además, se asegura que la sumatoria de esta prestación y el salario que el trabajador continúa percibiendo de su empleador por las horas o jornadas en que sí continúa trabajando, no puede ser en ningún caso inferior al 75% del promedio referido<sup>32</sup>.

No se han introducido modificaciones al régimen que normalmente rige en materia de despidos (prohibiéndolos o limitándolos en ningún sentido). El seguro de paro ha significado una importante contención para los despidos, aunque, incluso así, se han producido unos cuantos<sup>33</sup>, y ya se prevé que la pandemia termine provocando un importante incremento de los niveles de desempleo (que rondaban el 8.5% antes de declarada la emergencia<sup>34</sup>).

## 2. Otras medidas

También se han habilitado otras medidas dirigidas a preservar las fuentes de trabajo, tales como el adelantamiento del goce de la licencia (res. MTSS n° 55/2020)<sup>35</sup>, el otorgamiento licencia extraordinaria sin goce de sueldo con pago de una partida extraordinaria (ej. acuerdo celebrado en la industria de la construcción el 20 de marzo de 2020, recogido por el decreto del Poder Ejecutivo n° 108/2020, del 24 de marzo de 2020<sup>36</sup>).

Por otra parte, con la finalidad de aliviar las cargas para las empresas e inyectar cierta liquidez en la economía, se han dispuesto medidas tales como facilidades de pago y exoneración de aportes a la seguridad social para empresas con hasta diez empleados; abatimiento y financiación de aportes patronales y personales a la seguridad social; líneas de crédito blandas a cargo del Banco de la República Oriental del Uruguay, etc.

32 Dicho criterio rige desde el 1° de abril de 2020.

33 De un total de 86.044 solicitudes de subsidio por desempleo que se tramitaron durante el mes de marzo, 6.889 fueron por despido (7,77%).

34 [www.ine.gub.uy/documents/10181/30865/ECH+Empleo+Enero+2020/43ad8dd9-baff-4af8-8589-881e998c1ff7](http://www.ine.gub.uy/documents/10181/30865/ECH+Empleo+Enero+2020/43ad8dd9-baff-4af8-8589-881e998c1ff7)

35 Puede consultarse el texto de la resolución en: [www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/institucional/normativa/resolucion-55020-autorizando-adelanto-licencia-covid-19](http://www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/institucional/normativa/resolucion-55020-autorizando-adelanto-licencia-covid-19)

36 Puede consultarse la resolución en [www.impo.com.uy/bases/decretos/108-2020](http://www.impo.com.uy/bases/decretos/108-2020)

### 3. Pago de los salarios

En general parece predominar, por el momento, la idea de que las empresas deben continuar haciéndose cargo de los salarios de los trabajadores, lo que implica decir que no han prosperado tesis dirigidas a plantear que los empleadores podrían eximirse de hacer frente al pago de los salarios con fundamento en razones de fuerza mayor o similares.

Sin embargo, también hay que decir que en la actividad privada se están acordando (en general, mediante pactos individuales) reducciones salariales transitorias (que afectan, sobre todo, a personal de nivel gerencial). Esto, sin perjuicio de los envíos al seguro de paro, que ya fueron referidos.

### 4. Fondo solidario COVID-19 e impuesto emergencia sanitaria (ley n° 19.874, del 8 de abril de 2020)

En relación a la actividad pública, corresponde destacar la reciente aprobación de una ley (n° 19.874, del 8 de abril de 2020<sup>37</sup>) que crea el Fondo Solidario COVID-19.

Dicho Fondo se nutre, entre otros aportes, con la recaudación del “Impuesto Emergencia Sanitaria COVID-19”, que también es creado por la misma ley y que, en principio, regirá solamente por los meses de abril y mayo.

Dicho tributo grava a todos los funcionarios públicos, a los empleados dependientes de las personas de Derecho público no estatal y, asimismo, a los empleados de las sociedades anónimas en que el Estado es accionista mayoritario.

El impuesto grava a los salarios nominales iguales o superiores a \$ 120.000, aplicándose una escala que va del 5% al 20%, que se incrementa a medida que lo hace el salario del funcionario. La ley dispone, además, que ningún funcionario alcanzado por el impuesto podrá percibir menos de \$ 80.000 líquidos.

También grava los ingresos no originados en relación de dependencia de las personas que se vinculan con esas mismas entidades estatales y paraestatales. Queda expresamente exceptuado de este impuesto el personal de la salud que participa directa o indirectamente en el proceso asistencial (trabajadores médicos y no

37 El texto completo de la ley puede consultarse en [https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2020/leyes/04/mef\\_41.pdf](https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2020/leyes/04/mef_41.pdf)

médicos) que a raíz de las tareas que desempeña, está expuesto al contagio del Covid-19.

En la citada ley también se crea, con el mismo fin, un impuesto que grava adicionalmente a las jubilaciones (adicional al IASS), con similares franjas y escalas a las que se acaban de indicar respecto de los salarios.

## V. Amparo para los trabajadores que contraen la enfermedad o se ven obligados a guardar cuarentena

Quienes contraigan la enfermedad quedarán amparados por el sistema general que rige para los casos de enfermedad común (enfermedad no profesional).

Como se sabe, el sistema universal de cobertura de la salud, incluye atención médica a través del denominado Sistema Nacional Integrado de Salud (conformado por prestadores de salud públicos y privados) y contempla una *licencia por enfermedad* para el trabajador dependiente de la actividad privada, que le otorga el derecho a percibir una prestación económica (a partir del cuarto día de ausencia, salvo hospitalización, en cuyo caso se sirve a partir de ese momento) y por el término máximo de un año, prorrogable por otro año más. Si el afectado recibe el subsidio en varias oportunidades dentro del periodo de cuatro años, por unidad de dolencia, se suman esos periodos de prestación a los efectos del máximo antes referido<sup>38</sup>.

El importe de la prestación económica es, *grosso modo*, del 70% de los ingresos del trabajador, con un tope que en la actualidad asciende a \$ 44.606,60, más una doceava parte por concepto de aguinaldo.

Por otra parte, a raíz de la emergencia sanitaria, el Poder Ejecutivo, dispuso<sup>39</sup> que las personas obligadas a guardar aislamiento y estén comprendidas dentro de la cobertura del sistema de la enfermedad común, tienen derecho a percibir la prestación por el período que corresponda.

En forma similar, el decreto n° 109/2020<sup>40</sup>, del 25 de marzo de 2020, autorizó a los trabajadores de 65 años o más a permanecer en régimen de aislamiento

38 V.: Rodríguez Azcúe, Álvaro, "Relación de trabajo y enfermedad del trabajador", en Revista Derecho del Trabajo, n° 20, julio-setiembre 2018, p. 48 y ss.

39 Decreto n° 94/020, del 13 de marzo de 2020.

40 Puede consultarse la norma en: [www.impo.com.uy/bases/decretos/109-2020](http://www.impo.com.uy/bases/decretos/109-2020)



por hasta 30 días, percibiendo el subsidio por enfermedad común, salvo en aquellos casos en que realicen tareas desde sus domicilios.

## VI. Situación de los trabajadores de la salud

En la actual situación sanitaria, los trabajadores de la salud son, sin lugar a dudas, los que están llamados a asumir las actividades más arduas y delicadas. Se encuentran ubicados en la primera línea, donde deben cumplir, con redoblada intensidad, sus deberes laborales, profesionales y éticos. Realizan esta faena con compromiso, solidaridad y dedicación.

La sociedad es consciente de la importancia de su labor y así lo reconoce diariamente mediante manifestaciones espontáneas de apoyo.

Pero, siendo muy importante que continúen recibiendo ese tipo de mensajes de aliento y reconocimiento, también lo es -y mucho más- que el respaldo se trasunte, también, en medidas de amparo concretas y tangibles.

En esa línea, el pasado 3 de abril quedó promulgada la ley n° 19.873, que definió a “la enfermedad coronavirus COVID 19” como *enfermedad profesional* cuando sea contraída por el “personal de la salud que participa directa o indirectamente en el proceso asistencial (trabajadores médicos y no médicos), que desempeñen tareas en las instituciones privadas de asistencia médica y estén expuestos al contagio.

En estos casos, el trabajador tiene derecho a percibir una *renta temporaria*, “durante el período de la enfermedad y con el límite máximo de cuarenta y cinco días”.

El importe de esa renta -que es servida por el Banco de Seguros del Estado- es del 100% del jornal o sueldo mensual que el trabajador venía percibiendo al momento en que le es diagnosticada la enfermedad, con un tope máximo de 10 *salarios mínimos nacionales* mensuales (\$ 163.000).

## VII. ¿Qué espacio tiene el diálogo social y la negociación colectiva en la actual coyuntura?

Diálogo y negociación pueden, *a priori*, visualizarse como mecanismos difíciles de ser puestos en práctica en contextos en que se impone la adopción de decisiones y acciones muy rápidas.

No obstante, resulta fundamental instalar y preservar ámbitos en los que sea posible desarrollar ese tipo de prácticas, tan importantes en momentos tan acuciantes como los que se están atravesando.

En este sentido, como ya se adelantó, se han venido generando espacios de diálogo, en los que ha sido posible alcanzar acuerdos con miras a resolver diversos temas a nivel nacional<sup>41</sup>, sectorial<sup>42</sup> y de empresas.

## VIII. Conclusiones

Resulta aventurado formular conclusiones en un momento en el que todavía continuamos transitando por una situación inédita y con características tan generalizadas y graves. La falta de certezas parece ser el factor que mejor identifica los días que se viven, en los que todavía no es posible pronosticar cuánto tiempo insumirá el retorno a la normalidad.

En los primeros treinta días que han transcurrido desde la declaración del estado de emergencia sanitaria nacional, el impacto se ha hecho sentido con bastante rigor y la actividad económica se ha visto afectada en una muy importante medida. Esto ha provocado graves repercusiones a nivel laboral y social, al punto que ya se cuentan por decenas de miles las familias damnificadas por la crisis. Por otra parte, la sensación de vulnerabilidad que con todo esto se genera, se hace es aún más intensa si se tiene en cuenta que como telón de fondo de las adversidades económicas y sociales, se presenta un factor que amenaza bienes todavía más preciados, como la salud, la libertad e, incluso la vida.

Comoquiera que sea, en un panorama tan delicado como el actual, se hace imprescindible destacar el inapreciable valor que tiene el hecho de que nuestro país haya sido históricamente capaz de construir y preservar estructuras, sistemas y mecanismos que, aún con sus limitaciones, resultan razonablemente aptos para

41 Por ejemplo, en el Consejo Superior Tripartito ([www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/comunicacion/noticias/consenso-postergar-convocatoria-consejos-salarios](http://www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/comunicacion/noticias/consenso-postergar-convocatoria-consejos-salarios))

42 Por ejemplo, los acuerdos celebrados en la industria de la construcción para el adelantamiento de la licencia y el pago de una partida extraordinaria (<https://www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/politicas-y-gestion/normativa-acuerdos-protocolos-relacionados-emergencia-sanitaria-covid-19>) y, en el mismo sector, el acuerdo alcanzado el 11 de abril de 2020, en el que se establecieron las condiciones de retorno a la actividad y el protocolo de trabajo. También puede mencionarse el protocolo de higiene y prevención alcanzado para el sector del transporte -grupo 13- agencias de carga [www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/tematica/g-agencias-carga](http://www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/tematica/g-agencias-carga).

ofrecer garantías de amparo y contención social cuando son puesto a prueba, incluso en circunstancias tan aciagas.

Montevideo, 12 de abril de 2020

