

## ÍNDICE

Presentación	
<i>Pedro Daniel Weinberg</i> .....	5
Prólogo	
<i>Fabio Bertranou</i> .....	7
Prólogo a la segunda edición .....	9

### Capítulo I EVOLUCIÓN HISTÓRICA

I.1. Antecedentes históricos .....	11
I.1.1. Los pueblos primitivos .....	11
I.1.2. La Antigüedad .....	12
I.1.3. La Edad Media .....	13
I.1.4. La Edad Moderna .....	15
I.1.5. La Revolución Francesa y las ideas liberales .....	16
I.1.6. El socorro mutuo .....	18
I.1.7. El seguro contractual .....	21
I.1.8. La protección social de los servidores públicos .....	22
I.2. El seguro social .....	24
I.3. La Seguridad Social .....	27
I.4. Evolución histórica de la Seguridad Social en el Uruguay .....	32
I.4.1. Primeras leyes sobre previsión social (1770-1896) .....	32
I.4.2. Período de las Cajas y de los seguros sociales (1896-1967)	34
I.4.2.1. Jubilaciones y pensiones .....	34
I.4.2.2. Desocupación .....	37
I.4.2.3. Prestaciones familiares .....	37
I.4.2.4. Accidentes del trabajo y enfermedades profesionales .....	38
I.4.2.5. Enfermedad común .....	38

I.4.3. La centralización del sistema (1967-1984) . . . . .	38
I.4.3.1. Jubilaciones y pensiones . . . . .	38
I.4.3.2. Desocupación . . . . .	40
I.4.3.3. Prestaciones familiares . . . . .	40
I.4.3.4. Enfermedad común . . . . .	40
I.4.4. La reinstitucionalización democrática y los primeros intentos de reforma (1985-1995) . . . . .	40
I.4.5. La reforma previsional (desde 1995) . . . . .	41
I.4.6. La ampliación y reforma de la legislación social (desde 2005) . . . . .	42
I.5. Los cambios contemporáneos y su incidencia sobre la seguridad social . . . . .	43
I.6. La OIT y los desafíos actuales de la seguridad social. El "piso de protección social" . . . . .	45

## Capítulo II

### CONCEPTOS GENERALES

II.1. Noción de seguridad social . . . . .	49
II.2. Concepto de riesgo o contingencia social . . . . .	52
II.3. Seguridad Social, seguro social y asistencia social . . . . .	54
II.4. La seguridad social como derecho fundamental . . . . .	55
II.5. Autonomía del Derecho de la Seguridad Social . . . . .	58
II.6. Fuentes del Derecho de la Seguridad Social . . . . .	60
II.6.1. La Constitución . . . . .	60
II.6.2. Las convenciones internacionales . . . . .	62
II.6.3. La ley . . . . .	63
II.6.4. Los decretos y normas reglamentarias . . . . .	63
II.6.5. Los convenios colectivos . . . . .	63
II.7. Aplicación en el tiempo . . . . .	64
II.8. Aplicación en el espacio . . . . .	66
II.9. Interpretación . . . . .	67

### Capítulo III PRINCIPIOS

III.1. Concepto y función de los principios .....	69
III.2. Principio de universalidad subjetiva .....	70
III.3. Principio de universalidad objetiva .....	72
III.4. Principio de suficiencia .....	73
III.5. Principio de igualdad .....	75
III.6. Principio de solidaridad .....	77
III.7. Principio protector .....	77
III.8. Principio de participación .....	78
III.9. Principios políticos .....	79

### Capítulo IV ESTRUCTURA ORGÁNICA

IV.1. La organización administrativa de la seguridad social .....	81
IV.2. Poder Ejecutivo .....	82
IV.2.1. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social .....	82
IV.2.2. Ministerio de Desarrollo Social .....	83
IV.2.3. Ministerio de Salud Pública .....	84
IV.2.4. Ministerio de Defensa .....	84
IV.2.5. Ministerio del Interior .....	84
IV.3. Banco de Previsión Social .....	85
IV.4. Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE) .....	86
IV.5. Banco de Seguros del Estado .....	86
IV.6. Banco Central del Uruguay .....	87
IV.7. Las personas públicas no estatales de seguridad social .....	87
IV.7.1. Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias .....	87
IV.7.2. Caja Notarial de Seguridad Social .....	87
IV.7.3. Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios .....	87
IV.7.4. Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional	87
IV.7.5. Fondo Nacional de Recursos .....	88

IV.7.6. Fondo de Cesantía y Retiro para los trabajadores de la construcción .....	88
IV.7.7. Fondo Social Metalúrgico .....	88
IV.8. Las personas jurídicas de derecho privado .....	89
IV.8.1. Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional ....	89
IV.8.2. Empresas aseguradoras .....	89
IV.8.3. Cajas de auxilios o seguros convencionales de enfermedad	89
IV.8.4. Fondos Complementarios de Seguridad Social .....	89

## Capítulo V FINANCIACIÓN

V.1. Fuentes de financiación de la seguridad social .....	91
V.2. Modalidades de organización financiera .....	92
V.2.1. Tipos de sistemas .....	92
V.2.2. Argumentos a favor y en contra del reparto y la capitalización .....	94
V.2.3. Argumentos a favor del sistema de cuentas nocionales ..	96
V.2.4. El modelo multipilar .....	96
V.3. La crisis financiera de la seguridad social .....	98

## Capítulo VI CONTRIBUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL

VI.1. Concepto. Sujetos y relación jurídica tributaria .....	101
VI.2. Contribuyentes y responsables. Hecho generador .....	102
VI.2.1. Contribuyentes .....	102
VI.2.2. Hecho generador. Criterios de lo devengado y de lo percibido .....	102
VI.2.3. Responsables .....	104
VI.2.3.1. Responsabilidad solidaria del empleador como agente de retención .....	104
VI.2.3.2. Responsabilidad solidaria de los representantes	105
VI.2.3.3. Responsabilidad solidaria de los sucesores de empresas .....	106

VI.2.3.4. Responsabilidad solidaria en el conjunto económico .....	107
VI.2.3.5. Responsabilidad solidaria y subsidiaria en la subcontratación, intermediación o suministro de mano de obra .....	108
VI.2.3.5.1. Supuestos de responsabilidad .....	108
VI.2.3.5.2. Alcance de la responsabilidad .....	109
VI.2.3.5.3. Derecho a la información y responsabilidad subsidiaria .....	109
VI.2.3.5.4. Derecho de retención y pago al organismo previsional y al BSE .....	109
VI.3. Concepto y regulación de la materia gravada .....	110
VI.3.1. Concepto de la materia gravada .....	110
VI.3.2. Principios sobre materia gravada .....	110
VI.3.3. Situaciones especiales .....	111
VI.3.3.1. Propinas .....	111
VI.3.3.2. Partidas exentas: alimentación, cobertura médica, seguro de vida, transporte .....	111
VI.3.3.3. Viáticos .....	112
VI.3.3.4. Gratificaciones .....	112
VI.3.3.5. Quebrantos .....	113
VI.3.3.6. Complementos al salario vacacional .....	113
VI.3.3.7. Subsidios por períodos de inactividad compensada y complementos .....	113
VI.3.3.8. Prestaciones de vivienda .....	113
VI.3.3.9. Aportes personales .....	113
VI.3.4. Directores, administradores y síndicos de S.A. ....	113
VI.3.5. Trabajadores no dependientes .....	114
VI.3.6. Profesionales universitarios .....	114
VI.3.7. Tasas de aportación .....	115
VI.4. Obligaciones formales, determinación tributaria, extinción de las obligaciones y sanciones .....	116
VI.4.1. Afiliación e inclusión. Altas y bajas. Declaración nominada .....	116
VI.4.2. Determinación tributaria .....	117

VI.4.2.1. El acto de determinación .....	117
VI.4.2.2. La "nominalización" .....	118
VI.4.3. Medios de extinción de las obligaciones .....	118
VI.4.3.1. Prescripción .....	118
VI.4.3.2. Compensación .....	119
VI.4.4. Multas y recargos por incumplimiento en los pagos de las contribuciones .....	119
VI.4.5. Sanciones y multas art. 10 Ley 16.244 .....	120
VI.4.6. La fuerza mayor como eximente .....	120
VI.5. Exoneraciones .....	120
VI.6. Regímenes de facilidades .....	122
NORMATIVA .....	123

## Capítulo VII

### SUBSIDIO POR DESEMPLEO Y SUBSIDIO ESPECIAL DE INACTIVIDAD COMPENSADA

VII. 1. Políticas activas y pasivas contra el desempleo .....	125
VII.2. Normas internacionales de trabajo: CIT 2, 102, 122 y 168 ..	127
VII.3. Definición de la contingencia en el Derecho uruguayo .....	129
VII.4. Antecedentes históricos .....	130
VII.5. Régimen general .....	133
VII.5.1. Ámbito subjetivo .....	133
VII.5.2. Exclusiones .....	134
VII.5.3. Causales .....	135
VII.5.4. Generación del beneficio .....	136
VII.5.5. Monto de las prestaciones .....	138
VII.5.6. Término de la prestación .....	139
VII.5.7. Cese de la prestación .....	140
VII.5.8. Trámite .....	141
VII.5.9. Obligaciones del empleador y del trabajador .....	141
VII.6. Regímenes especiales .....	142
VII.7. Subsidio especial de inactividad compensada .....	144
NORMATIVA .....	145

## Capítulo VIII

### SUBSIDIO POR ENFERMEDAD

VIII.1. Noción .....	147
VIII.2. Normas internacionales del trabajo: CIT 130 .....	147
VIII.3. Antecedentes históricos .....	148
VIII.4. Ámbito subjetivo .....	149
VIII.5. Generación del beneficio .....	150
VIII.6. Cuantía del subsidio .....	150
VIII.7. Término de la prestación .....	151
VIII.8. Certificación de la enfermedad .....	151
VIII.9. Subsidio por enfermedad y accidente de trabajo o enfermedad profesional .....	152
VIII.10. Subsidio por enfermedad en las cajas paraestatales .....	152
NORMATIVA .....	153

## Capítulo IX

### SUBSIDIOS POR MATERNIDAD, PATERNIDAD, ADOPCIÓN Y CUIDADOS

IX.1. Subsidio por maternidad .....	155
IX.2. Normas internacionales del trabajo: CIT 3, 103 y 183 .....	155
IX.3. Antecedentes históricos .....	156
IX.4. Características del subsidio .....	157
IX.4.1. Ámbito subjetivo .....	157
IX.4.2. Generación del beneficio .....	158
IX.4.3. Término de la prestación .....	158
IX.4.4. Cuantía del subsidio .....	159
IX.5. Cambio transitorio de tareas .....	159
IX.6. Subsidio por paternidad .....	160
IX.7. Subsidio para cuidados .....	160
IX.8. Licencia por adopción .....	160
IX.9. La protección de la maternidad por las cajas paraestatales ...	161
NORMATIVA .....	162

## Capítulo X

### ASIGNACIONES FAMILIARES

X.1. Noción .....	163
X.2. Antecedentes históricos .....	164
X.3. Régimen contributivo .....	165
X.3.1. Ámbito subjetivo .....	166
X.3.2. Monto de la asignación .....	167
X.3.3. Períodos de servicio de la prestación y contrapartidas ...	168
X.4. Régimen no contributivo .....	169
X.5. Otras asignaciones familiares no contributivas .....	170
NORMATIVA .....	171

## Capítulo XI

### INVALIDEZ, VEJEZ Y SOBREVIVENCIA

### JUBILACIONES, SUBSIDIO POR INCAPACIDAD PARCIAL Y PENSIONES

XI.1. Inclusión y afiliación .....	173
XI.2. Incompatibilidad entre jubilación y actividad .....	176
XI.3. Regímenes jubilatorios aplicables a los afiliados al Banco de Previsión Social .....	179
XI.4. Régimen mixto de jubilación .....	181
XI.4.1. Aspectos generales .....	181
XI.4.2. El Fondo de Ahorro Previsional. Modificaciones introducidas por la Ley 19.162 .....	184
XI.5. Régimen de transición .....	185
XI.6. Causales de jubilación .....	185
XI.7. Subsidio transitorio por incapacidad parcial .....	187
XI.8. Cómputo, reconocimiento y prueba de servicios. Bonificaciones	188
XI.8.1. Cómputo de servicios .....	189
XI.8.2. Reconocimiento y prueba de servicios .....	191
XI.8.3. Denuncia de servicios .....	194
XI.8.4. Bonificaciones de servicios y de edad .....	195
XI.9. Acumulación y fraccionamiento de servicios .....	197

XI.9.1. Acumulación de servicios .....	197
XI.9.2. Fraccionamiento de servicios .....	199
XI.10. Cálculo de la asignación jubilatoria .....	199
XI.10.1. Sueldo básico jubilatorio .....	200
XI.10.2. Tasa de reemplazo .....	202
XI.11. Mínimos y máximos de jubilación .....	203
XI.12. Jubilación parcial .....	204
XI.13. Causales de pensión de sobrevivencia .....	205
XI.14. Beneficiarios de pensión de sobrevivencia .....	206
XI.15. Condiciones del derecho .....	207
XI.16. Términos y pérdida de la pensión .....	208
XI.17. Cálculo de la asignación de pensión .....	209
XI.18. Jubilaciones y pensiones en otros organismos previsionales ..	211
XI.18.1. Caja Profesional .....	211
XI.18.1.1. Jubilaciones .....	211
XI.18.1.2. Pensiones .....	214
XI.18.2. Caja Bancaria .....	215
XI.18.2.1. Jubilaciones .....	215
XI.18.2.2. Pensiones .....	216
XI.18.3. Caja Notarial .....	216
XI.18.3.1. Jubilaciones .....	216
XI.18.3.2. Pensiones .....	217
XI.18.4. Retiros y pensiones policiales .....	217
XI.18.4.1. Retiros .....	217
XI.18.4.2. Pensiones .....	219
XI.18.5. Retiros y pensiones militares .....	219
XI.18.5.1. Retiros .....	219
XI.18.5.1.1. Régimen anterior (DL 14.157) .....	219
XI.18.5.1.2. Nuevo régimen (Ley 19.695) .....	220
XI.18.5.2. Pensiones .....	221
XI.18.5.2.1 Régimen anterior .....	221
XI.18.5.2.2. Nuevo régimen (Ley 19.695) .....	222
XI.19. Pensiones no contributivas por vejez o invalidez. Subsidio para mayores de 65 años .....	222

XI.20. Pensiones no contributivas a las víctimas de delitos . . . . .	225
XI.21. Caducidad y retroactividad de los beneficios jubilatorios y pensionarios . . . . .	225
XI.22. Protección de las pasividades . . . . .	226
XI.23. Medios de pago . . . . .	227
NORMATIVA . . . . .	229

## Capítulo XII

### PRESTACIONES EN ESPECIE

XII.1. Viviendas para jubilados y pensionistas (uso vitalicio) . . . . .	231
XII.1.1. Beneficiarios . . . . .	231
XII.1.2. Organismos competentes . . . . .	231
XII.1.3. Procedimiento de adjudicación . . . . .	232
XII.1.4. Obligaciones del beneficiario y causales de revocación del derecho . . . . .	233
XII.1.5. Cohabitantes y sucesores autorizados . . . . .	233
XII.2. Subsidio de cuidados residenciales . . . . .	234
XII.2.1. Hogares, residencias e inserción familiar . . . . .	234
XII.2.2. El subsidio del hogar o residencia . . . . .	234
XII.2.3. Beneficiarios . . . . .	235
XII.2.4. Servicios mínimos . . . . .	235
XII.3. Subsidio de alquiler de la vivienda . . . . .	236
XII.3.1. Fundamentos del subsidio . . . . .	236
XII.3.2. Características . . . . .	236
XII.4. Cobertura de lentes y elementos ortoprotésicos para beneficiarios del seguro de enfermedad . . . . .	237
XII.5. Asistencia materno-infantil en el marco del sistema contributivo de asignaciones familiares . . . . .	238
XII.6. Ayudas extraordinarias a pensionistas por invalidez y beneficiarios de asignaciones familiares . . . . .	239
XII.7. Subsidio por expensas funerarias . . . . .	239
XII.8. Sistema Nacional Integrado de Cuidados . . . . .	240
NORMATIVA . . . . .	242

### **Capítulo XIII**

#### **ACCIDENTES DE TRABAJO Y ENFERMEDADES PROFESIONALES**

XIII.1. Fundamentos constitucionales e internacionales de la prevención y reparación de los riesgos del trabajo . . . . .	243
XIII.2. La evolución histórica del sistema uruguayo de prevención y reparación de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales . . . . .	244
XIII.3. La obligación de prevención del empleador . . . . .	245
XIII.4. Concepto de accidente de trabajo y de enfermedad profesional . . . . .	247
XIII.5. El debate en torno a si los riesgos del trabajo deben recibir cobertura de la Seguridad Social o mediante el seguro obligatorio y la naturaleza de nuestro sistema de protección . . . . .	249
XIII.6. Ámbito subjetivo de aplicación de la Ley N° 16.074 . . . . .	250
XIII.7. Obligatoriedad y automatismo del seguro . . . . .	251
XIII.8. Prestaciones a cargo del Banco de Seguros del Estado . . . . .	251
XIII.9. Procedimientos. Prescripción . . . . .	253
NORMATIVA . . . . .	254

### **Capítulo XIV**

#### **SEGURO NACIONAL DE SALUD**

XIV.1. Seguro Nacional de Salud y Sistema Nacional Integrado de Salud . . . . .	255
XIV.2. Alcance subjetivo. Asegurados y beneficiarios . . . . .	256
XIV.3. Financiación. Fondo Nacional de Salud. Contribuciones. Materia gravada . . . . .	258
XIV.4. Prestaciones . . . . .	260
NORMATIVA . . . . .	261

## Capítulo XV

### REGÍMENES ESPECIALES

XV.1. Rural .....	263
XV.2. Construcción .....	264
XV.3. Trabajo a domicilio .....	265
XV.4. Artistas .....	266
XV.5. Monotributo .....	266

## Capítulo XVI

### DERECHO INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

XVI.1. La seguridad social y los trabajadores migrantes .....	269
XVI.2. Los principios del Derecho internacional de la seguridad social .....	269
XVI.2.1. Igualdad de trato .....	269
XVI.2.2. Mantenimiento de los derechos adquiridos y pago de las prestaciones en el extranjero .....	270
XVI.2.3. Mantenimiento de los derechos en curso de adquisición .....	270
XVI.2.4. Legislación aplicable .....	270
XVI.2.5. Colaboración administrativa .....	271
XVI.3. Totalización y prorrateo .....	271
XVI.4. Los convenios multilaterales .....	271
XVI.4.1. Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social .....	271
XVI.4.1.1. Ámbito de aplicación .....	273
XVI.4.1.2. Principio de igualdad de trato .....	273
XVI.4.1.3. Protección de los derechos en curso de adquisición y totalización de los períodos .	273
XVI.4.1.4. Conservación de los derechos adquiridos .	275
XVI.4.1.5. El Convenio Iberoamericano y otros convenios bilaterales o multilaterales ...	275
XVI.4.1.6. Determinación de la legislación aplicable.	275
XVI.4.1.7. Mecanismos de cooperación administrativa	276

XVI.4.1.8. Acuerdo de Aplicación del Convenio Iberoamericano .....	277
XVI.4.2. Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR .....	279
XVI.4.2.1. Ámbito de aplicación .....	280
XVI.4.2.2. Legislación aplicable .....	280
XVI.4.2.3. Prestaciones de salud .....	280
XVI.4.2.4. Totalización de los períodos de seguro o cotización .....	281
XVI.4.2.5. Cooperación administrativa .....	281
XVI.4.2.6. Pago de prestaciones .....	281
XVI.4.2.7. Comisión Multilateral Permanente .....	281
XVI.5. Convenios bilaterales .....	282

## Capítulo XVII

### REGÍMENES COMPLEMENTARIOS

XVII.1. Concepto de regímenes complementarios .....	283
XVII.2. Fondos Complementarios .....	284
XVII.2.1. Contingencias cubiertas y prestaciones .....	284
XVII.2.2. Alcance subjetivo .....	285
XVII.2.3. Constitución de las sociedades administradoras de Fondos Complementarios .....	285
XVII.2.4. Regímenes financieros .....	285
XVII.2.5. Fiscalización .....	286
XVII.3. Cajas de Auxilios o Seguros Convencionales de Enfermedad	286
XVII.3.1. Contingencia cubierta y prestaciones .....	286
XVII.3.2. Alcance subjetivo .....	287
XVII.3.3. Constitución y administración .....	288
XVII.3.4. Régimen financiero .....	288
XVII.3.5. Fiscalización .....	289

**Capítulo XVIII**  
**PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS**  
**Y JURISDICCIONALES**

XVIII.1. Procedimientos administrativos .....	291
XVIII.2. Recursos administrativos .....	292
XVIII.3. Acción de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo .....	293
XVIII.4. Acción reparatoria .....	294
XVIII.5. Impugnación de los actos de las personas públicas no estatales .....	295
XVIII.6. Acción de amparo .....	295
XVIII.7. Acciones en materia de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales .....	295