

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY SEGURO DE DESEMPLEO

Los sistemas de seguridad social han previsto diversas formas de protección ante los eventos de desempleo en el marco de sus políticas de protección social. Estos mecanismos han buscado sustituir la pérdida de ingresos en los eventos de desempleo y el sostenimiento de un cierto nivel de vida de los ex asalariados frente a esta contingencia.

El abanico de mecanismos de aseguramiento ha ido variando dependiendo de la política económica predominante, así se han implementado elementos en los que la solidaridad es el principio rector de las prestaciones, así como también se han implementado mecanismos que funcionan como auto seguros.

En este sentido, los sistemas de seguridad social han avanzado en la protección de desempleo aplicando desde cuentas de ahorro individual, conocidas regularmente como seguros de cesantía, hasta los fondos solidarios de ahorro colectivo conocidos como seguros de desempleo. Además, se pueden encontrar otros métodos como por ejemplo las indemnizaciones por despido que se ubican más en el ámbito laboral que en el de protección social, sin embargo, cumplen con el mismo objetivo de sustituir temporalmente los ingresos.

La búsqueda de mecanismos eficientes y eficaces de protección social frente al desempleo es un reto para los hacedores de política de seguridad social puesto que, las experiencias más estudiadas, eficaces y comprobadas respecto a estos mecanismos provienen de regiones donde la existencia de un sector informal no es representativa de la Población Económicamente Activa y, por lo tanto, mercados laborales con realidades muy distintas a las de América Latina.

A nivel macroeconómico, el seguro de desempleo podría constituirse en un aliciente para la demanda de un país puesto que, en el contexto de una crisis económica sistémica donde se ve afectado tanto el mercado laboral como el consumo de los hogares, el seguro de desempleo podría modular la contracción del consumo en el período de duración del evento de desempleo, así también su vinculación con políticas de reinserción laboral apoyaría a la búsqueda de empleo. Sin embargo, se debe analizar cuál es la prestación que el sistema está en capacidad de otorgar, dado un nivel de cotización, para no desfinanciar al sistema previsional. Es también importante establecer los máximos de cobertura en situaciones de estrés como una crisis económica nacional.

A nivel microeconómico, los programas de protección ante el desempleo se plantean el reto de otorgar una prestación suficiente que cumpla su fin inicial de cobertura mínima de consumo, sin embargo, al mismo tiempo sortean el riesgo de constituirse en un incentivo para instaurarse como beneficiario del programa y no propiciar la transición hacia un nuevo empleo o en la reinserción al mercado laboral.

Los objetivos del seguro de desempleo apuntan a cubrir parte de la pérdida de ingreso que sufre un trabajador cuando queda sin trabajo o, en algunos casos, cuando se reduce su jornada laboral.

Aparecen así asociados a brindar un alivio durante un período concebido como de transición, permitiendo cumplir con tres objetivos básicos:

- a) el seguro permite que el desocupado realice una búsqueda de trabajo más selectiva, disminuyendo la probabilidad de que se inserte en un puesto poco acorde con sus calificaciones;
- b) el seguro es un instrumento estabilizador de los ingresos y del consumo, ya que permitiría amortiguar la caída del gasto agregado en las recesiones;
- c) reduce la resistencia de los trabajadores a las reestructuras productivas.

A diferencia del programa de asistencia a los desempleados, el diseño tradicional y habitual de los programas de seguro de cesantía/desempleo se basa justamente en el principio de un seguro. Los trabajadores y/o empleadores realizan contribuciones proporcionales al salario a un fondo colectivo que financia las prestaciones. Esta prestación (tasa de reemplazo) es un porcentaje de la remuneración en el empleo previo al desempleo. Si bien los primeros seguros fueron de carácter voluntario, en la actualidad son habitualmente obligatorios (con excepción de algunos países nórdicos) para un conjunto determinado de trabajadores; estas coberturas obligatorias a menudo no incluyen a los empleados públicos, a los trabajadores zafrales y/o a los trabajadores por cuenta propia.

Además de las cláusulas que regulan el financiamiento, los beneficios, las prestaciones y la cobertura, los programas exigen requisitos para solicitar la prestación, como por ejemplo la exigencia de buscar un empleo, buscando fundamentalmente amortiguar el efecto de desincentivo a trabajar que produce la transferencia y evitar que las prestaciones se dirijan hacia personas que no desean efectivamente un empleo.

Una de las motivaciones de las condiciones de elegibilidad es evitar que se desvirtúen los objetivos del programa. Puesto que el seguro debe servir de alivio transitorio, se busca que los requisitos ayuden a seleccionar personas que efectivamente tengan una alta probabilidad de encontrar un empleo. Además, con algunas condiciones de elegibilidad, se busca también aumentar la probabilidad de que el desocupado encuentre un trabajo.

Atendiendo a lo anteriormente señalado y especialmente a la situación de crisis generada partir de la Pandemia del COVID-19 y el impacto que las medidas de aislamiento preventivo generó en los empleos en el país, motivo a que las centrales de trabajadores y los gremios empresariales levantaran la discusión sobre la necesidad de contar con un instrumento nuevo de la seguridad social que tenga como principal enfoque la protección de los ingresos ante la pérdida eventual del empleo por hechos fortuitos o no vinculados con la voluntad del trabajador.

Es así, que en fecha 27 de marzo de 2020, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) convocó al Consejo Consultivo Tripartito integrado por los principales representantes de empleadores y trabajadores y además contó con la presencia como observadores de especialistas de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) para abordar la problemática de la falta de

instrumentos de desempleo y se presentó un proyecto preliminar que contenía los principales ejes regulatorios de la cobertura de la nueva contingencia. En dicha reunión se aprobó por unanimidad el mandato realizado al MTESS para iniciar el diseño de una propuesta técnica de seguro de desempleo, el cual tenía el principal objetivo de proteger al trabajador ante los hechos de pérdida del empleo de forma involuntaria o despidos no justificados, a causa de suspensiones de trabajo y reducción de jornadas laborales. Además, se abordó los costos que supondría una nueva prestación a los trabajadores, especialmente en épocas de crisis económica.

Atendiendo a las instrucciones recibidas, se conformaron los equipos técnicos de trabajo con el Instituto de Previsión Social (IPS), donde oficialmente fueron designados representantes de la Gerencia de Prestaciones Económicas, Dirección de Aporte Patronal, Dirección de Jubilaciones, Dirección Actuarial y Dirección de Relaciones Interinstitucionales. Posteriormente fueron confirmados representantes de la Gerencia Financiera y de la Dirección de Inversiones de la Previsional.

Asimismo, en fecha 8 de mayo de 2020, se firmó un Convenio Específico Interinstitucional entre el MTESS y el IPS, donde se otorgaba la facultad a las dependencias técnicas de coordinar trabajos o estudios sobre nuevas legislaciones, ajustes y elaboración de informes técnicos. En dicho marco, además, se realizaron los trabajos para el estudio de factibilidad del seguro de desempleo.

Es importante remarcar que la OIT, desde la Oficina de la OIT para el Cono Sur, estuvo acompañando el diseño del proyecto. La OIT en el marco del programa de cooperación con el MTESS para protección social, contrató a un especialista en seguros de desempleo para trabajar coordinadamente con la Dirección General de Seguridad Social en los ajustes técnicos de la propuesta y para emitir comentarios sobre la pertinencia, suficiencia, sostenibilidad y otros criterios paramétricos y de diseño respecto al planteamiento del MTESS ante tan importante instrumento de protección social.

En el mes de abril, se iniciaron una serie de análisis técnicos, revisión de literatura, revisión jurídica internacional, criterios paramétricos, serie de reuniones de equipos de trabajo con especialistas y estudios de mercado de trabajo que fueron llevando a los responsables del diseño a efectuar los ajustes basados en evidencias técnicas.

Una de las principales razones de la creación del seguro de desempleo en nuestro país es la reducción de los efectos de la pérdida involuntaria de los ingresos por la cesantía definitiva de las actividades productivas, sustituyendo las remuneraciones previas del trabajador por una prestación económica de corto plazo vinculada a la búsqueda de un nuevo empleo.

En base a lo precedentemente expuesto y a las atribuciones conferidas al Consejo Consultivo Tripartito conformado por Decreto N° 5159/2016 de fecha 18 de abril del año 2016, se eleva el presente proyecto de ley a consideración del Congreso Nacional.

PROYECTO DE LEY

POR EL CUAL SE CREA EL SEGURO DE DESEMPLEO

Art. 1°- Del Objeto. La presente Ley tiene por objeto la creación y regulación de un seguro de desempleo cuya finalidad es reducir los efectos de la pérdida involuntaria de los ingresos por la cesantía definitiva de las actividades productivas, sustituyendo las remuneraciones previas del trabajador por una prestación económica de corto plazo vinculada a la búsqueda de un nuevo empleo. La presente Ley se regirá por los principios de la seguridad social en cuanto a la obligatoriedad, suficiencia, integración, solidaridad y subsidiariedad.

Art. 2°.- De los sujetos. El Seguro de Desempleo protege a los trabajadores formales en relación de dependencia que rigen sus relaciones contractuales por el Código del Trabajo y leyes laborales especiales, en las condiciones previstas en la presente Ley.

Art. 3°.- De la Autoridad competente. Serán autoridades competentes de la presente Ley, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) como entidad reguladora y supervisora del seguro y el Instituto de Previsión Social (IPS) como entidad recaudadora y administradora del fondo de Desempleo.

Art. 4°.- De la Administración, Regulación y Supervisión del Seguro de Desempleo. El IPS será la autoridad competente para realizar las retenciones de los aportes del seguro de desempleo, el registro de los beneficiarios, ejercer la administración del fondo de desempleo, de la cartera de inversiones, la liquidación y el pago de los beneficios y estará a lo dispuesto en la reglamentación respectiva de la presente Ley. Análogamente el IPS podrá aplicar las disposiciones de su Carta Orgánica respecto a la administración del Fondo.

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social tendrá la competencia de establecer los registros y regular el programa de políticas activas de empleo y los aspectos de forma y fondo relacionados con la figura del seguro de desempleo. Asimismo, este organismo actuará como supervisor del fondo del seguro de desempleo y su administración, a fin de que el mismo sea sostenible y la prestación sea otorgada bajo los criterios de oportunidad, eficiencia y eficacia.

Facúltase a ambas instituciones a establecer los mecanismos de información pertinentes para intercambios de datos y el establecimiento de un registro único de desempleo, que será administrado por ambas instituciones a los efectos de esta Ley. Asimismo, se faculta a ambas instituciones a requerir la información necesaria para el cumplimiento de las disposiciones regulatorias a todas las instituciones públicas del Estado quienes estarán obligadas a suministrarlas, a fin de velar por el estricto cumplimiento de los requisitos legales de selección de beneficiarios y desembolso de la prestación por desempleo.

Art. 5°.- De la creación y constitución del Fondo. Créase el Fondo del Seguro de Desempleo que será administrado por el IPS, bajo la figura de fondo solidario de ahorro colectivo.

El fondo de desempleo estará constituido por los siguientes recursos:

- a) Los aportes de los trabajadores;
- b) Los aportes de los empleadores;
- c) Las multas por mora;
- d) Los recargos adicionales;
- e) Retenciones que otras instituciones realicen a cuenta del seguro de desempleo en concepto de aporte obrero patronal;

- f) Legados o Donaciones;
- g) Asignaciones excepcionales del Estado;
- h) Devoluciones por cobros indebidos;
- i) Ingreso de rentas de las inversiones;
- j) Otras asignaciones redestinadas a formar parte del fondo con partidas presupuestarias establecidas en el Presupuesto General de la Nación u otras leyes especiales.

Art. 6°.- De los destinos del Fondo. Los recursos del fondo serán utilizados solo para los fines para el cual fue creado y no podrán ser desviados para otros distintos a los mismos, a excepción de las inversiones que sirvan para incrementar su rentabilidad.

Se establece como única excepción el destino de recursos derivados de las inversiones para fortalecer la tecnología e infraestructura física de las oficinas vinculadas con la operatividad del seguro de desempleo, hasta un límite del 4% de la rentabilidad anual vinculada a programas o proyectos aprobados para estos efectos, debidamente fundamentados por las instituciones competentes y consignados en los presupuestos de cada institución.

Art. 7°.- Hecho generador del derecho. El hecho generador de la prestación económica por desempleo es el despido no imputable al trabajador, caso fortuito o de fuerza mayor.

A los efectos de la presente Ley, se considerará en situación legal de desempleo involuntario y con derecho a percibir las prestaciones por desempleo a todo trabajador que iniciare una demanda ante lo jurisdiccional respecto a la causal de despido invocada por el empleador, siempre que se cumplan con los requisitos de elegibilidad exigidos en la presente normativa.

Los desocupados deberán solicitar la prestación por desempleo en la forma que determine la Ley y su reglamentación, dentro del plazo de treinta (30) días hábiles, bajo pena de caducidad de la acción.

Excepcionalmente, en casos de crisis económica que afecten el empleo en el sector formal, las autoridades competentes podrán solicitar la anuencia del Poder Ejecutivo para otorgar una prestación económica temporal para los casos de suspensión de contrato de trabajo. Los parámetros y criterios de elegibilidad deberán ser regulados en la reglamentación respectiva, atendiendo los principios de equilibrio actuarial del Fondo de Desempleo en todos los casos.

Art. 8°.- De la prestación y el periodo para la obtención del derecho. El beneficio por desempleo consistirá en una prestación económica mensual. Para tener derecho al beneficio por desempleo se requiere que el trabajador tenga acumulado como mínimo en la planilla de control de la seguridad social, doce (12) meses previos de cotizaciones alternadas o consecutivas a configurarse la causal que genera el derecho a la prestación.

El beneficiario tendrá derecho a acceder al beneficio a partir de los treinta (30) días de iniciada la solicitud del cobro de la prestación por desempleo. La periodicidad de la prestación económica y los requisitos administrativos para constituirse como beneficiario serán establecidos por la reglamentación o por resolución administrativa de las autoridades competentes.

Art. 9°.- Del criterio de exclusión del beneficio. Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos anteriores no tendrán derecho a la prestación por desempleo:

- a) Los que perciban otros ingresos por labores realizadas para empresas extranjeras no declaradas a la seguridad social en el país, en la cuantía y condiciones que establezcan las autoridades competentes a través de la reglamentación;
- b) Los que sean incluidos en algún programa social administrado por el Estado;
- c) Los contratados bajo la modalidad de tiempo definido, cuando la terminación de su contrato sea por fenecimiento del plazo estipulado;

Para las causales no previstas en este artículo, se remitirá a lo dispuesto en la reglamentación.

Art. 10°.- De los sujetos exceptuados. Quedarán exceptuados de la obligación de cotizar al seguro de desempleo los siguientes sujetos:

- a) Las personas que perciban o que se acojan a la jubilación o pensión tanto de nivel contributivo como no contributivo;
- b) Los que perciban una jubilación por invalidez permanente total;
- c) Las personas que ejerzan actividades para Organismos y Entidades del Estado, empresas de economía mixta, Municipalidades y Gobernaciones;
- d) Los trabajadores que tengan contratos por zafra u otra actividad de naturaleza estacional. Estas actividades serán reguladas en la reglamentación respectiva;
- e) Los trabajadores autónomos e independientes.

Art. 11.- Del Financiamiento Obrero Patronal. El fondo del seguro de desempleo deberá ser constituido con contribuciones de trabajadores y empleadores que conjuntamente no podrán ser inferior al 2% (dos por ciento) sobre la remuneración total imponible.

La contribución podrá establecerse a través del re direccionamiento de los aportes adicionales previstos en leyes especiales que realizan los empleadores a ser destinadas al fondo de desempleo.

La redistribución porcentual que corresponda a los trabajadores y empleadores deberá ser establecida en la reglamentación y la carga contributiva de los trabajadores no deberá exceder del 50% (cincuenta por ciento) del total de las contribuciones destinadas al seguro de desempleo.

Art. 12.- De los aportes. El porcentaje en concepto de tasa de cotizaciones de seguro de desempleo deberán ser ingresadas en conjunto con la tasa total de aportación obrero-patronal dispuesta en la Carta Orgánica del IPS.

Para los casos de trabajadores que sean sujetos de otras cajas de jubilaciones y pensiones, la entidad actuará como agente retentor del porcentaje de la tasa de cotización del seguro de desempleo y deberá transferir el importe imponible correspondiente al IPS por cada trabajador declarado en la nómina. Los procedimientos para las transferencias de las entidades en concepto de seguro de desempleo que efectúen las entidades de jubilaciones y pensiones que actúen como agentes retentores, serán establecidas en la reglamentación de la presente Ley.

Art. 13.- De la duración del beneficio. El tiempo máximo de usufructo del seguro de desempleo será de seis (6) meses. El beneficio podrá ser utilizado de forma consecutiva o alternada, siempre y cuando el asegurado reúna los requisitos de tiempo de cotización establecidos en la Ley.

Para que el asegurado tenga derecho a percibir la prestación por primera vez, deberá cotizar como mínimo doce (12) meses consecutivos o alternados al seguro de desempleo.

Cuando el asegurado reingresara a la actividad laboral sin haber agotado el tiempo máximo de usufructo del beneficio, deberá volver a cotizar como mínimo seis (6) meses para tener derecho a la siguiente solicitud y utilizar la duración restante de la prestación a la que tiene derecho.

Los beneficiarios que hayan agotado, de modo continuo o discontinuo, el término máximo de duración de la prestación de desempleo, podrán comenzar a recibirla de nuevo cuando hayan acumulado doce (12) meses de cotizaciones desde que percibieron la última prestación y reúnan las restantes condiciones requeridas para el reconocimiento del derecho.

Art. 14.- De las remuneraciones imponibles. A los efectos de la presente Ley se consideran remuneraciones imponibles los ingresos consistentes en: a) salario, sueldo o jornal ordinario; b) remuneración extraordinaria, suplementaria o a destajo; c) comisiones; d) sobresueldos; e) gratificaciones; f) premios; g) cualquier otra remuneración accesorio, a excepción del aguinaldo y las asignaciones familiares por hijo.

Art. 15.- De la base reguladora para el cálculo de la prestación y de la tasa de sustitución. Para el cálculo del beneficio se considerará el promedio mensual de las remuneraciones nominales computables percibidas en los seis (6) meses inmediatos anteriores al último mes de configurarse el hecho generador del beneficio. La prestación para los trabajadores despedidos, será el equivalente a los porcentajes que se establecen a continuación:

- a. 60% (sesenta por ciento), por el primer mes de prestación
- b. 57% (cincuenta y siete por ciento), por el segundo mes de prestación.
- c. 54% (cincuenta y cuatro por ciento), por el tercer mes de prestación.
- d. 51% (cuarenta y uno por ciento) por el cuarto mes de prestación.
- e. 48% (cuarenta y ocho por ciento), por el quinto mes de prestación.
- f. 45% (cuarenta y cinco por ciento), por el sexto mes de prestación.

En ningún caso las prestaciones por seguro de desempleo podrán superar el equivalente a cinco (5) Salarios Mínimos Legal Vigente, ya sea con uno o más empleos. En los casos de superarse dicho parámetro, la tasa de sustitución se aplicará de forma decreciente sobre dicho valor máximo en cada mes de la prestación.

La autoridad administrativa se reserva el derecho a solicitar aclaración de las remuneraciones de los trabajadores en los casos que considere pertinente.

Art. 16.- De la intensidad del uso del beneficio. Cuando el trabajador despedido utilizare parcialmente el beneficio, vuelve a reingresar a la actividad laboral y posteriormente vuelve a ser desvinculado, se aplicará la siguiente regla de usufructo del tiempo y tasa de sustitución:

a. Con diferente empleador: Los trabajadores que, habiéndose acogido a la prestación por causal de despido, reingresaren a la actividad laboral sin haber agotado el término máximo de aquél y fueren despedidos nuevamente, reiniciarán la percepción de la prestación por el saldo de tiempo restante a partir del nivel superior de la escala correspondiente de la tasa de sustitución.

b. Con el mismo empleador: Cuando el nuevo despido proviniera del mismo empleador, en cuyo caso el trabajador tendrá derecho al porcentaje de la prestación en el nivel que le hubiera correspondido en la escala de la tasa de sustitución de no haberse interrumpido la percepción de aquél y por el tiempo restante de uso del beneficio. En los casos de reincidencia de despido y contratación consecutivas con un mismo empleador, se deberá

reunir como mínimo dieciocho (18) meses de aporte para el acceso a un nuevo beneficio a partir del tercer periodo de contrato.

Las autoridades competentes tendrán la facultad de iniciar las investigaciones correspondientes para detectar posibles hechos de fraude de uso indebido del seguro de desempleo, aplicándose las sanciones administrativas e instando los procesos penales que correspondan.

Art. 17.- Del cese de la prestación. Cesará el derecho a percibir la prestación por desempleo:

- a) Cuando el empleado se reintegre a cualquier tipo de actividad remunerada, como dependiente público o privado o como cuenta propia;
- b) Cuando rechazare sin causa justificada un empleo, de acuerdo a los criterios de control y supervisión a ser reglamentados por el Poder Ejecutivo;
- c) Cuando se acoja a la jubilación o pensión;
- d) Por muerte del beneficiario;
- e) Por ingreso a uno de los programas sociales del Estado;
- f) Por cambio de residencia fuera del país, que impida el cumplimiento de los requisitos para el pago mensual del subsidio, a ser establecidos en la reglamentación.

El pago del subsidio de desempleo es personal, no podrá ser objeto de compensación, venta, cesión o embargo, con excepción de la prestación alimentaria declarada por sentencia judicial, de acuerdo a lo establecido en las leyes respectivas.

Art. 18.- De la deducción voluntaria del beneficio en concepto de aportes jubilatorios. El beneficiario podrá solicitar al IPS la retención voluntaria del 12.5% (doce punto cinco por ciento) de la prestación de desempleo, a ser computables durante el periodo de uso de la prestación.

Esta deducción en ningún caso podrá considerarse como derecho para acceder a los servicios de salud brindados por el IPS, sin perjuicio de la cobertura médica prevista para el trabajador y su familia en los casos de despidos injustificados establecidos en su Carta Orgánica.

La operatividad de este artículo será establecida en la reglamentación.

Art. 19.- De la obligación de las empresas. Son obligaciones de las empresas, cuyas actividades estén comprendidas en la presente Ley:

- a) Exhibir toda la documentación que requieran el IPS y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, tendiente a controlar o comprobar los hechos informados, con la declaración presentada ante el mismo;
- b) Suministrar a las autoridades competentes, las pruebas de los hechos invocados, en los casos que corresponda;
- c) Registrar dentro de los sistemas informáticos habilitados para el efecto, el motivo de despido de los trabajadores en tiempo y forma;
- d) Declarar las vacancias disponibles en las oficinas de empleo para que los trabajadores beneficiarios de la prestación puedan vincularse a las ofertas laborales disponibles, cuya modalidad y procedimientos deberán ser establecidos en la reglamentación;
- e) Informar sobre la contratación de trabajadores que sean beneficiarios del seguro de desempleo e inscribirlos inmediatamente al seguro social;
- f) Otorgar a los buscadores de empleo la certificación de búsqueda, por cada entrevista laboral realizada, conforme lo establezca la reglamentación, y;
- g) Otras cuestiones de procedimiento de búsqueda de empleo y acceso al beneficio de la prestación por desempleo establecidas en la reglamentación.

Art. 20.- De las Obligaciones del trabajador. Son obligaciones de los solicitantes de la prestación por desempleo:

- a) Buscar activamente un nuevo empleo;
- b) Llenar los formularios para gestionar el cobro del beneficio, dentro de los diez (10) días hábiles de producido el despido o cesantía, así como suministrar la información que requiera la administración o exhibir la documentación que ésta estime pertinente;
- c) Suministrar toda información o medio de prueba que le soliciten las autoridades de aplicación de la presente Ley;
- d) Concurrir en las oportunidades que sea citado, ante las instituciones competentes;
- e) Realizar cursos de formación y capacitación, de acuerdo a su perfil y oferta formativa.
- f) Comunicar todo cambio de domicilio, teléfono, correo electrónico y otros datos de índole personal;
- g) Declarar bajo juramento todos y cada uno de los ingresos que perciba, cualquiera sea el concepto;
- h) Otras actividades relativas a la búsqueda de empleo y condiciones de acceso al beneficio de la prestación por desempleo, que requieran las autoridades competentes, establecidas en la reglamentación.

Art. 21.- De las condiciones administrativas de la prestación. La regulación administrativa, periodicidad y la calendarización del pago serán establecidas por la autoridad administrativa.

El IPS está obligado a abonar la prestación de desempleo en tiempo y forma. El primer pago se efectuará a los 30 (treinta) días de registrada la solicitud, siempre y cuando el trabajador continúe desempleado y no se detecten infracciones o fraudes al seguro durante el periodo de validación de la solicitud, y en el transcurso del usufructo del beneficio. El pago del seguro de desempleo será mensual. El administrador deberá corroborar el cumplimiento de los requisitos previstos en la presente ley para su desembolso, que será establecida en la reglamentación.

Art. 22.- Del registro de los beneficiarios y de las empresas. Las autoridades competentes llevarán un registro electrónico en una base de datos integrada de las solicitudes de prestaciones por desempleo, en el que constarán cuanto menos los siguientes datos:

- a) De la empresa: denominación, número patronal de la empresa; registro único de contribuyente - RUC, domicilio y ramo de actividad, oportunidades en que se requiere el subsidio y número de trabajadores cuyo amparo se solicita cada vez.
- b) Del trabajador: nombre, apellido, fecha de nacimiento, estado civil, dirección, localidad, ciudad, profesión, última ocupación, salario declarado, número de cuenta corriente bancaria o caja de ahorro, teléfono, correo electrónico, redes sociales, hijos o dependientes, discapacidad, otra ocupación, otros ingresos.

Asimismo, las empresas que ofrecen las vacancias de empleo deberán llenar las solicitudes previstas en la reglamentación respectiva. El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social deberá establecer una base de datos vinculada a tales efectos.

Las autoridades competentes además podrán requerir otro tipo de información, que será establecida en la reglamentación y en las resoluciones respectivas.

Art. 23.- De la compatibilidad con la indemnización. Si el contrato terminare por la causal de despido injustificado, el trabajador cotizante al seguro de desempleo tendrá derecho a la indemnización por años de servicios prevista en el Código del Trabajo, para el cual se aplicará la

deducibilidad de los aportes del empleador en las planillas de salario del IPS. La autoridad Administrativa del Trabajo, teniendo en cuenta las deducibilidades aplicables para la indemnización, aplicará los cálculos para la liquidación respectiva, en concordancia con la proporción de la prestación de desempleo que percibirá el beneficiario. Los procesos, forma de cálculo y mecanismos serán establecidos en la reglamentación respectiva.

Asimismo, podrán acceder al beneficio aquellos trabajadores con 9.5 (nueve punto cinco) años o más de antigüedad al servicio de un mismo empleador, siempre que en sus contratos de trabajo opten expresamente por recibir doble indemnización por despido y adherirse al seguro de desempleo.

La falta de cobro de la indemnización no será causal de denegación del beneficio de desempleo al solicitante.

Art. 24.- De las políticas activas de empleo. El usufructo del beneficio de desempleo estará vinculado directamente con las políticas activas de empleo. Todo beneficiario tendrá la obligación de efectuar búsquedas de empleo a través de las oficinas públicas del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social o privadas de toda la República, en los términos establecidos en la presente Ley y su reglamentación.

El Ministerio de Trabajo deberá regular las competencias y funcionamiento de las agencias privadas de empleo y su vinculación con las autoridades competentes para la validación de las funciones de colocación de vacancias laborales dentro del mercado de trabajo y para el registro de búsqueda de los beneficiarios del seguro de desempleo.

Art. 25.- De las competencias específicas. El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social será la autoridad competente de la coordinación de la ejecución del seguro de desempleo y las políticas activas, teniendo las siguientes atribuciones:

- a) Establecer un sistema de Registro de Búsqueda de Empleo de trabajadores que apliquen al seguro;
- b) Establecer un sistema de Registro de Vacancias de las Empresas formales;
- c) Controlar, validar, supervisar, fiscalizar y monitorear mensualmente a los beneficiarios buscadores de empleo y su respectiva documentación;
- d) Proveer al IPS la habilitación respectiva para el pago mensual del beneficio;
- e) Proveer toda la información a los beneficiarios del seguro sobre los perfiles y puestos vacantes, de acuerdo a los criterios establecidos en la reglamentación;
- f) Registrar a todos los beneficiarios buscadores de empleo que sean sujetos del seguro, acreditando mensualmente su búsqueda a través de los procedimientos y mecanismos a ser regulados a través de la reglamentación.
- g) Establecer los sistemas informáticos vinculados con otras instituciones para el control del registro, pago, seguimiento de búsqueda y colocación de empleo;
- h) Diseñar los perfiles ocupacionales de acuerdo con la demanda y características del mercado de trabajo;
- i) Dirigir y administrar el Sistema de Formación y Capacitación Laboral y el Servicio de Formación Profesional para vincularlos con los perfiles de demanda laboral registrados por las empresas;
- j) Vincular y adaptar las políticas de formación y capacitación laboral de acuerdo a la demanda de los buscadores de empleo beneficiarios del seguro;
- k) Aplicar las sanciones correspondientes por faltas administrativas y derivar los presuntos hechos punibles al ámbito penal, en los ámbitos de su competencia.

- l) Solicitar informes técnicos y administrativos al IPS sobre el seguro de desempleo.
- m) Proponer y formular medidas de ajustes sobre la operatividad del seguro de desempleo;
- n) Verificar y supervisar la eficacia del otorgamiento de las prestaciones concedidas por la previsional.
- o) Requerir informes sobre la sostenibilidad actuarial y financiera del seguro de desempleo para las propuestas de reformas legales o administrativas;
- p) Establecer una dependencia fiscalizadora de seguro de desempleo a fin de corroborar el cumplimiento de esta Ley, con las mismas prerrogativas de la policía laboral administrativa del Viceministerio de Trabajo. Las competencias y atribuciones de esta figura deberán ser reguladas en la reglamentación respectiva.

Art. 26.- De la responsabilidad de los funcionarios públicos. Los hechos de fraude, cohecho pasivo, cobro indebido por error u omisión, falseamiento, ocultación o alteración de documentaciones públicas, irresponsabilidad y negligencia en el desempeño de las funciones de los funcionarios estatales de las oficinas del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y del IPS, serán considerados como faltas administrativas gravísimas y pasibles de procesos penales.

Art. 27.- De las infracciones administrativas. Serán consideradas infracciones administrativas, aquellas derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en las disposiciones de los Artículos 19 incisos a), b), c), d), f), g); 20 incisos b), c), d), e), f), g); 21 y 22 de la presente ley, así como del incumplimiento de los requisitos y obligaciones a ser establecidos en la reglamentación.

El que incurriere en infracciones administrativas será sancionado, previo sumario administrativo, con multa de entre uno a cincuenta jornales de sueldo de cada trabajador comprendido en la misma, o que pueda ser afectado por ella. En caso de reincidencia se duplicará la escala anterior, sin perjuicio de las sanciones penales que pudieren corresponder.

Facúltase al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y al IPS cuando corresponda, a través de las dependencias competentes, a iniciar los procesos sumarios de acuerdo a lo establecido en la presente Ley.

La reglamentación determinará las escalas de sanciones establecidas en el presente artículo, tanto para el trabajador, el empleador y las agencias privadas de colocación de empleo, según la gravedad de la infracción.

Art. 28.- Del Fraude. Toda persona que haya recibido el beneficio del seguro de desempleo utilizando información falsa o alterada, será sujeto de la penalidad por fraude. De manera enunciativa, son considerados fraudes al seguro de desempleo:

- a) Obtener un empleo, pero continuar recibiendo beneficios del Seguro de Desempleo sin reportar su empleo o ingresos;
- b) Desempeñar un trabajo informal mientras recibe beneficios de desempleo, pero no reportar sus ingresos al presentar su solicitud o mientras dure su estado de desocupación, en el tiempo requerido;
- c) Alterar u otorgar información falsa a las autoridades competentes del Seguro de Desempleo;
- d) Retener los aportes de los trabajadores en concepto de desempleo y no ingresarlos a la seguridad social;
- e) Subdeclarar o sobredeclarar los ingresos de los trabajadores en las planillas de salarios presentadas a la seguridad social;

f) Otras, que según la naturaleza de la infracción sean consideradas por las leyes especiales o regulaciones de la seguridad social como fraude.

También será establecido como fraude y considerada una falta administrativa gravísima imputable a los actores, la detección del pago del beneficio de desempleo como parte del salario en un empleo informal.

Art. 29.- De las penalidades por fraude. Las penalidades a las cuales estarán sujetas los hechos de fraude de manera enunciativa y no taxativa serán:

- a) Pérdida del derecho a recibir beneficios del Seguro de Desempleo en el futuro;
- b) Devolución de los beneficios recibidos del Seguro de Desempleo, pagar multas y ser sujetos de cargas adicionales;
- c) Otras sanciones que, de acuerdo a la naturaleza del hecho, sean consideradas como fraude por las autoridades de control y administración del seguro, conforme a las leyes especiales de la seguridad social, leyes civiles y penales vigentes.

Art. 30.- De las auditorías internas y externas. Los procesos de administración, contabilidad financiera, supervisión, ejecución, operatividad y demás actos administrativos establecidos en la presente Ley, serán sometidos a auditorías internas y externas. La reglamentación determinará la forma y su periodicidad.

Art. 31.- De los informes actuariales. El informe actuarial del Seguro de Desempleo se realizará cada 5 (cinco) años, conforme a las buenas prácticas internacionales establecidas para el efecto. La reglamentación establecerá los criterios técnicos que deben reunir los informes actuariales.

Los estudios actuariales realizados tendrán carácter vinculante para la toma de decisiones. En caso de que las autoridades pertinentes requieran de un nuevo estudio, podrán solicitar al organismo administrador la realización de un nuevo informe. Se podrán solicitar hasta 2 (dos) informes actuariales por periodo.

Las decisiones que determinen las autoridades competentes a partir de las observaciones de los informes actuariales, serán elevadas a la Presidencia de la República para la presentación de las modificaciones correspondientes, con las fundamentaciones técnicas que correspondan. En ningún caso se podrán proponer ajustes paramétricos que no guarden relación con los reportes actuariales.

Art. 32.- De la comisión por gastos de administración. Establézcase la siguiente distribución para costos de administración del Fondo:

Del 100% de la recaudación mensual del fondo, el 1% será destinado al costo de la administración, según la siguiente distribución:

- a) 0,50 % para gastos de administración del IPS
- b) 0,50 % para gastos de administración de los servicios públicos de empleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Para ambos casos deberán establecerse el objeto de gasto correspondiente en los presupuestos de cada Institución.

Art. 33.- Del inicio del periodo de cotización de los trabajadores y empleadores del sector privado. Los trabajadores y empleadores comenzarán a cotizar para el Seguro de Desempleo a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley.

Art. 34.- De la ayuda financiera estatal durante periodos de crisis. Cuando por motivos de inestabilidad o crisis económica que produzcan un incremento significativo de la tasa de desempleo del sector formal que afecten negativamente la solvencia a mediano plazo del Fondo de Desempleo, el Estado deberá proveer a través del Tesoro Público recursos suficientes para velar por la sostenibilidad del fondo y dar cobertura necesaria a los trabajadores desempleados en las condiciones establecidas por la presente ley. Las autoridades competentes tendrán la facultad de solicitar por las vías que correspondan este financiamiento, que será fundamentado a través de los informes actuariales, financieros y de las condiciones del mercado de trabajo.

La aplicación de este artículo estará sujeta a las recomendaciones de las autoridades competentes y a disposición del Presidente de la República, en las condiciones a ser establecidas en la reglamentación respectiva.

Art. 35.- De las adecuaciones administrativas. Las autoridades competentes en esta Ley deberán ajustar su estructura orgánica y administrativa para el correcto funcionamiento del seguro de desempleo a partir de la vigencia de la presente Ley, atendiendo los criterios de eficiencia, eficacia y probidad en la administración del fondo.

Art. 36.- Aplicación supletoria. Dispóngase la aplicación supletoria de todas las leyes nacionales vigentes que sean análogas para el cumplimiento de la presente normativa.

Art. 37.- De la Entrada en vigencia. La presente Ley entrará en vigencia en el plazo de 6 meses a partir de su publicación, plazo en el cual el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y el IPS deberán proceder a su reglamentación.

Capítulo Transitorio

Art. 38.- Del monto inicial del fondeo. Establézcase un Fondeo inicial que será constituido con financiamiento del Tesoro Público para el funcionamiento del Seguro de Desempleo. El Poder Ejecutivo establecerá el importe a ser desembolsado a partir de los resultados de las proyecciones actuariales que estimen los recursos necesarios para su puesta en marcha en el corto plazo.

El fondeo inicial del Seguro de Desempleo deberá ser constituido en el lapso de seis (6) meses, contados a partir de la publicación de la presente Ley. La forma de desembolso y los aspectos operativos de su constitución serán establecidos en la reglamentación.

Art. 39.- De la cobertura excepcional de los trabajadores desempleados. Las autoridades de aplicación de la presente Ley podrán solicitar al Poder Ejecutivo la implementación de una cobertura excepcional anticipada de desempleo a trabajadores que hayan perdido sus puestos de trabajo durante los primeros seis meses de entrada en vigencia de la presente Ley. Esta cobertura podrá ser dispuesta únicamente en los casos en que el fondeo inicial sea suficiente para cubrir la contingencia de desempleo y al mismo tiempo obtener un rendimiento adecuado para el funcionamiento de la cobertura contributiva, previa comprobación de equilibrio financiero de las proyecciones actuariales.

Los parámetros de la cobertura excepcional para los trabajadores cotizantes asegurados del IPS durante este periodo se ajustará a una cobertura máxima de 3 (tres) meses, con una tasa de

sustitución decreciente establecido como máximo en el 50% (cincuenta por ciento) del Salario Mínimo Legal Vigente y como mínimo en el 40% del Salario Mínimo Legal Vigente, bajo los criterios de elegibilidad dispuestos en los artículos 2°, 7°, 9°, 10°, 17°, 20°, 21°, 27°, 28° y 29° de la presente Ley.

Los trabajadores que tengan derecho a esta cobertura excepcional, sólo podrán volver a recibir el beneficio luego de 12 (doce) meses contados desde la fecha de su primera solicitud, previo cumplimiento de la cantidad mínima de cotizaciones establecidas en la Ley.

Dispóngase que el caso de cobertura excepcional, las autoridades competentes tendrán la obligación de monitorear el rendimiento del fondo y su solvencia, pudiendo suspenderse el pago de forma total o parcial, reducir el periodo de cobertura, ajustar los parámetros de sustitución, readecuar los criterios de elegibilidad o de exclusión de acuerdo a lo establecido en la presente Ley o extender el periodo previsto en el capítulo transitorio, siempre y cuando el incremento de beneficiarios del seguro de desempleo no ponga en peligro el futuro del fondo. La decisión de las autoridades competentes será conforme la anuencia de la Presidencia de la República, a través del Decreto correspondiente. La cobertura y los beneficiarios del régimen excepcional serán de carácter público y el análisis de la solvencia del fondo se realizará de manera mensual.

La regulación de los parámetros y la operatividad del presente artículo serán establecidas en la reglamentación.

Art. 40.- Quedan derogadas todas aquellas disposiciones contrarias a la presente Ley.

Art. 41.- Comuníquese.

PROPIUESTA DE LEY DESEMPLEO