

# SEGURIDAD SOCIAL

*AÑO IX*

NUM. 6

*EPOCA III*

NOVIEMBRE - DICIEMBRE

1960

MEXICO, D. F.

PUBLICACION BIMESTRAL DE LAS SECRETARIAS  
GENERALES DE LA C. I. S. S. Y DE LA A. I. S. S.

## **Conferencia Interamericana de Seguridad Social**



**Centro Interamericano de  
Estudios de Seguridad Social**

Este documento forma parte de la producción editorial de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS)

Se permite su reproducción total o parcial, en copia digital o impresa; siempre y cuando se cite la fuente y se reconozca la autoría.

# I N D I C E

	Pag.
Jubilación para los funcionarios públicos en Uruguay, <i>Dr. César Martínez Degiorgis</i> .....	5
Las asignaciones familiares, <i>Prof. Alfredo Gaete Berrios</i> .....	13
Inestabilidad Política, desarrollo económico y Seguridad Social, <i>Dr. Ricardo R. Moles</i> .....	25
<b>NOTICIAS INTERNACIONALES</b>	
<i>O. I. T.</i>	
Cuadragésima Cuarta Reunión de la Conferencia .....	37
147 Reunión del Consejo de Administración .....	45
<i>A. I. S. S.</i>	
Reunión de la A. I. S. S. en Munich .....	49
Undécima Reunión de la Mesa Directiva .....	57
<i>O. E. A.</i>	
Acta de Bogotá .....	61
<b>NOTICIAS NACIONALES</b>	
<i>Colombia</i>	
Reorganización del Instituto Colombiano de Seguros Sociales .....	65
<i>Chile</i>	
Estudio para una reforma de la Seguridad Social .....	69
Proyecto de Seguro Obligatorio de Riesgos Profesionales .....	70
Mejoría al importe de las pensiones .....	70
<i>Estados Unidos</i>	
Seguro de Enfermedad para los empleados federales .....	73
<i>México</i>	
Nuevas unidades de habitación y bienestar social .....	75
<i>Perú</i>	
Creación de la Caja de Retiro de los Empleados Públicos .....	77
<i>Uruguay</i>	
Asignaciones Familiares .....	79
Ley sobre mejoras en jubilaciones y pensiones .....	79
<i>Cambios en las directivas de las Instituciones de Seguridad Social.</i>	
<i>Cuba, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Panamá, República Dominicana</i> .....	85
<b>LEGISLACION</b>	
<i>Brasil</i>	
Ley Orgánica de Previsión Social del Brasil .....	89

# JUBILACION PARA LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS EN URUGUAY

## BREVE RESEÑA HISTORICA

POR CR. CESAR MARTINEZ DEGIORGIS

*Subadministrador General de la Caja de Jubilaciones y Pensiones Civiles y Escolares*

Promulgada la primera Constitución el 18 de julio de 1830, no tardó en sancionarse en el país del título una ley sobre jubilaciones (el 5 de mayo de 1838, con el número 173). En ella se establece el derecho a jubilación de todos los empleados civiles de la nación que justifiquen habérselo inutilizado en el servicio público por achaques, avanzada edad u otros motivos. También se otorga derecho a todos aquellos que por innecesarios son separados del servicio, siempre que estuvieren desempeñando plazas efectivas.

El beneficio se gradúa por una doble escala, según la causal del cese (haberse inutilizado o haber sido separado del cargo). En ambas se tiene en cuenta los años de servicios. Por ejemplo: para los del primer caso, la escala es: treinta años de servicio, todo el sueldo, veinte años, las dos terceras partes; quince años, la mitad; diez años, la tercera parte y siete años, la cuarta parte.

En cuanto a las pensiones (protección de los causahabientes), hasta la sanción de la ley general, se regían por el reglamento del Montepío del 7 de febrero de 1770 dictado para las Indias por Real Cédula de Carlos III.

Para hacer frente a las erogaciones producidas por esta ley, se establece un fondo de Montepío General del Ministerio, al que contribuyen todos los empleados civiles con un día de su sueldo mensual.

El 28 de mayo de 1853, se completa el sistema pensionario de los empleados públicos con el estatuto sobre pensiones a las viudas e hijos menores o desvalidos de los jubilados, concediéndoles como pensión la cuarta parte del sueldo respectivo.

Se financia con un día de sueldo de cada mes de los jubilados.

Por Decreto-ley del 7 de septiembre de 1876, se da un salto atrás en la protección jubilatoria, suprimiendo para el futuro el derecho jubilatorio y pensionario, pero respetando los derechos adquiridos y aun las expectativas de los funcionarios amparados por leyes anteriores. Vale la pena mencionar los fundamentos que se esgrimieron para adoptar esta drástica medida. "El montepío que se descuenta a los funcionarios —se decía—, no está en relación con el monto de las jubilaciones, pensiones y retiros que acuerdan las leyes" considerando "inconveniente que la Nación se constituya en guardadora de los ciudadanos a su servicio".

Ya en mayo de 1892 se reacciona parcialmente contra dicho Decreto-ley, otorgando derecho a policías y bomberos inutilizados o fallecidos en accidente del servicio.

El 28 de mayo de 1896 se crea el primer estatuto orgánico que se dicta en el país, en la Ley Ciganda, conocida por ese nombre por haber sido su principal impulsor el Dr. Evaristo Ciganda.

Esta ley crea la Caja de Jubilaciones y Pensiones Escolares, amparando a los maestros, ayudantes, directores, inspectores, secretarios de escuela, internados y escuelas de aplicación, incorporándose por leyes posteriores (1904 y 1906) a los profesores y funcionarios administrativos de la organización escolar, incluyendo la propia Caja.

El derecho a jubilación se acuerda a los 25 años de servicios y 45 de edad para la mujer y los mismos años de servicios y 55 de edad para los hombres; luego en 1904 se suprimen los límites de edad. La inutilización para continuar en el ejercicio del cargo por enfermedad, teniendo 10 años de servicios, constituía también causal jubilatoria.

Esta Caja estaba regida por un Consejo integrado por personas vinculadas a la actividad escolar en razón de sus cargos.

Su patrimonio estaba formado por contribuciones del Estado, de los afiliados, un porcentaje del impuesto de herencia, legados y donaciones, y por los frutos e intereses de sus propios fondos.

El amparo jubilatorio se concedía a los ingresados al servicio con posterioridad al Decreto-ley de 1876; los anteriores continuaban rigiéndose por la ley de 1838, salvo el derecho a optar por el nuevo régimen.

Tal es a grandes rasgos la ley de creación de la Caja de Jubilaciones y Pensiones Escolares, que tiene enorme importancia, no sólo por su hondo contenido social, sino también por ser el primer intento en el Uruguay de creación de un organismo con cierta autonomía para la administración de las pasividades.

Una nueva etapa en la historia de la previsión social se inaugura con la Ley Núm. 2910 del 14 de octubre de 1904, que estructuró la Caja de Jubilaciones y Pensiones Civiles. La Caja que se crea está dirigida por un Consejo Administrativo presidido por el Contador General de la Nación e integrada por 12 vocales (Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad, Directores de Aduana, Directores de Impuesto, etc.) y tres miembros más, electivos, que se renuevan en sus funciones cada tres años, designados por mayoría de votos entre los Jefes y segundos jefes de las dependencias del Estado.

Su patrimonio se forma: con contribuciones del Estado, del Municipio de la Capital y del Tesoro de Caridad; con el descuento de un día de los funcionarios afiliados, de los jubilados y de los pensionistas; con la diferencia de un mes de sueldo cuando el titular pasa a ocupar un cargo mejor rentado, por un tiempo no menor de seis meses; con el 3 al 4 por ciento de los sueldos devengados de las personas que computan servicios anteriores; con las donaciones, legados y herencias de los particulares; con el producto de una estampilla de montepío, que por esta ley se crea, y algunos otros de menor importancia.

La ley extendía el amparo a los empleados públicos de la Nación, amovibles o inamovibles, con tal que tuvieran un cargo estable.

El derecho a jubilación se concedía, con más de diez años de servicios, a los que probaran la incapacidad para continuar en el ejercicio del cargo, por invalidez, enfermedad o avanzada edad; a los que cesaran por supresión del cargo o exoneración no mediando omisión o delito y a los que tuvieran treinta años de servicios y sesenta de edad.

El monto jubilatorio se calculaba en tantas treintavas partes del promedio de sueldos de los últimos cinco años de servicios, según los años trabajados. No podía exceder al último sueldo que hubiera percibido el empleado.

La pensión era el 50% de la jubilación que hubiera correspondido al causante. Beneficiarios de la misma eran: la viuda y los hijos solteros legítimos o naturales, los varones hasta los 17 años y las mujeres hasta que contrajeran matrimonio; la madre viuda o natural del empleado que al fallecer fuera soltero.

Esta ley amparaba a los funcionarios ingresados al servicio público con posterioridad al 7 de septiembre de 1876; los ingresados anteriormente se acogían a la Ley de 1838. Las jubilaciones y pensiones, devengadas o futuras, eran inembargables, siendo absolutamente nula toda enajenación o afectación de las mismas.

Para no seguir enumerando las peculiaridades de la Ley de 1904, basta señalar como características esenciales:

1.—Siguiendo la orientación de la Ley de 1896, se crea un organismo rector encargado de administrar un patrimonio propio afectado al servicio de las pasividades, con independencia de la Administración Central.

2.—La ley enumera prolijamente cuáles son los funcionarios amparados. Con posterioridad a esta ley se dictaron no menos de 50 leyes disponiendo la inclusión de nuevos sectores de empleados, estableciendo privilegios según el tipo de trabajo de otros, etc., que no se enumeran por carecer de significado de carácter general.

El 6 de octubre de 1919 se crea por ley la Caja de Servicios Públicos.

Inaugura esta ley el régimen de la protección jubilatoria a los empleados y obreros de las empresas privadas. El tema que por su importancia y vastedad merecería un trabajo especial dado que se trata de encarar el régimen de pasividades de los obreros y empleados de toda la actividad industrial y comercial del país, es ajeno a nuestro propósito, circunscripto a la protección jubilatoria de los funcionarios públicos en el Uruguay. Conceptuamos no obstante de interés la simple alusión, para situar, en el tiempo, la evolución de la tutela del Estado a los trabajadores del país.

Decíamos que desde 1904 a 1925, bajo la vigencia de la Ley de 14/10/1904, más de 50 leyes complementarias permitieron la inclusión de nuevos sectores de funcionarios y concedieron otros beneficios. La Ley del 6/2/1925, deja vigente en lo que no se opone a ella, las disposiciones de las leyes anteriores. Tiene una particularidad que la distingue del régimen preexistente. En su artículo segundo establece nítidamente el campo de su aplicación al dar el concepto de funcionario. Son funcionarios o em-

pleados del Estado, a los efectos de esta ley, las personas que nombradas por autoridad competente, o designadas por procedimientos electivos, prestan en las reparticiones o dependencias del Estado, de los Gobiernos locales o de los Entes Autónomos, un servicio retribuido por ellos o con la fiscalización o su autorización, sea mediante sueldo, asignaciones periódicas y proporcionales, jornal, participación, honorarios o con rubros destinados a gastos. Esta definición contiene todos los elementos que exige la doctrina y la jurisprudencia nacional para integrar el concepto de funcionario. Atiende, en primer término, a la regularidad de la investidura. Comprende no sólo a quienes prestan servicios en la administración Central, sino también a quienes trabajan en los Municipios y en los Entes Autónomos del Estado (término éste tomado en su sentido lato), pues también incluye a los funcionarios de los llamados en el derecho nacional uruguayo Servicios Descentralizados, es decir administraciones que por sus leyes orgánicas no tienen una amplia autonomía, sino un grado de autonomía inferior, variable en cada caso, en sus distintos aspectos, funcional, financiero, presupuestal, etc., compatible con la tutela o contralor del Estado. Para que el servicio tenga eficiencia a estos efectos, debe ser retribuido. Las formas de retribución varían. No sólo es funcionario el empleado a sueldo, sino que están incluidos en la definición los que reciben otras formas de retribución, como honorarios, asignaciones periódicas y proporcionales, jornal, etc. Pero además, —y esto es importante—, para el legislador, no sólo es funcionario quien es retribuido directamente por el Estado o sus Entes, sino también, a estos efectos, basta que éstos fiscalicen o autoricen la paga. La sinonimia entre funcionario y empleado dentro del derecho positivo uruguayo, corta la discusión de la doctrina francesa que establecía el distingo entre uno y otro.

El Organismo encargado del servicio de las pasividades constituye a esta altura un servicio público cuyo funcionamiento y atribuciones se rigen por las leyes que reglamentan el artículo 100 de la Constitución entonces vigente, referido a los Entes Autónomos. Es persona de derecho público y esa personería está consagrada también a texto expreso por el artículo 4, siendo quien la representa en juicio o fuera de él, el Presidente y Secretario de su Consejo Administrativo. Sin embargo, en materia de otorgamiento de pasividades, quien las acuerda, por expresa disposición constitucional —nos referimos a las pasividades civiles y escolares—, es el Poder Ejecutivo. Las Cajas actúan como órganos de asesoramiento. En otros aspectos la autonomía es amplia, ya que la potestad reglamentaria, que en la Ley de 1904 daba ingerencia al Poder Ejecutivo, se desplaza ahora al Consejo de la Caja. Estas potestades comprenden, desde luego, los reglamentos internos y especiales.

Esta Ley de 1925 contiene otra novedad. La jubilación se regula en función del promedio de todos los sueldos del funcionario y el beneficio consiste en tantas treintavas partes de dicho promedio según los años de servicios prestados, no contándose los que pasaren de treinta. En los artículos 42 y 43 se acentúa aún más la preocupación del legislador por el núcleo familiar, pues se agrega el derecho a pensión subsidiariamente a

las hermanas solteras, hermanos y padres inválidos, interdictos o inutilizados para el trabajo cuya subsistencia estaba a cargo del causante; también se establece que las pensionistas no pierden sus derechos de tales por la circunstancia de contraer matrimonio.

Tal es a grandes rasgos la Ley del 6 de febrero de 1925.

Por Ley de 4 de noviembre de 1932 se sustituye por un Directorio de siete miembros, unos natos y otros electivos, al Consejo Administrativo y Comité Ejecutivo de la Caja.

Rota la normalidad constitucional en 1933, se creó por Decreto-ley el 3 de diciembre de 1933 el Instituto de Jubilaciones y Pensiones del Uruguay sobre la base de las Cajas: Civil, Escolar, de Servicios Públicos e Instituto de Pensiones a la Vejez. El servicio de pensiones por vejez e invalidez fue creado por Ley del año 1919 a cargo del Banco de Seguros del Estado. El nuevo organismo, nos referimos al Instituto de Jubilaciones, estaba regido por un directorio compuesto por siete miembros nombrados por el Poder Ejecutivo, y administraba las distintas Cajas con independencia y separación patrimonial.

Se volvió al régimen de separación de las Cajas por Ley del 14 de enero de 1948, estructurando los organismos que se crean: Caja de la Industria y el Comercio; de los Trabajadores Rurales, Domésticos y Pensiones a la Vejez; y la Caja de Jubilaciones y Pensiones Civiles y Escolares. Estos organismos actúan como servicios descentralizados, regidos por Directorios de cinco miembros, nombrados por el Poder Ejecutivo con venia del Senado, renovables cada cuatro años.

El régimen de amparo al trabajador rural fue sancionado por Ley de enero de 1943, y organizado por leyes posteriores de los años 1950 y 1957. A esta altura ya han sido promulgadas las leyes de creación de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de los profesionales universitarios, y la de amparo con derecho a jubilación de cualquier actividad lícita, cerrándose de esta forma el ciclo comenzado por aquella Ley de 1938.

Merece un párrafo aparte la Ley Núm. 9.940 del 2 de julio de 1940, que inaugura el régimen llamado de coeficiente jubilatorio, aún vigente. Se entiende por tal la suma de años de servicio efectivos y de edad del funcionario en cada momento. Dentro de esta ley, los servicios se dividen en generales o especiales, según que la función esté sometida al riesgo genérico a que está expuesta toda persona, o a riesgos específicos, como el contacto ineludible con materias orgánicas, o con enfermos mentales o infecto-contagiosos que pongan en peligro la salud o la integridad física o mental del funcionario y que este riesgo no se pueda evitar empleando la diligencia del buen padre de familia. Esta división en dos grandes categorías de servicios se traduce en distintos coeficientes jubilatorios. La integración de la cifra 90, se exige como causal en el caso de servicios comunes o generales, vale decir aquellos que no soportan riesgos especiales, y la de 75 el caso de servicios especiales. Quedan incluidos entre estos últimos los servicios policiales. Más adelante se incluye también a la mujer funcionaria pública. La conversión de servicios de una a otra especie se opera en razón de 4 por 3, es decir, que cada cuatro años de



servicios generales equivale a tres especiales y viceversa. La carrera administrativa se considera normalmente culminada por la integración del coeficiente 90 cuando se trata de servicios generales y del coeficiente 75 en caso de servicios especiales.

Dentro del régimen de esta ley, la jubilación puede ser común, especial y mixta, según la naturaleza de los servicios que la generan. También es mixta cuando contribuyen a generarla servicios amparados por otras Cajas. Es permanente o transitoria de acuerdo a la duración que la ley le asigna; es privilegiada, normal, anticipada o temporal, según la causal que la determina.

La jubilación privilegiada —sea común o especial— se genera cuando la inutilización del empleado, total o parcial, pero permanente, se produce por accidente de servicio. También lo es cuando la inutilización es debida a enfermedad de servicio. La ley califica esta jubilación de privilegiada porque se genera con cualquier tiempo de actuación y el sueldo jubilatorio, que en la normal, anticipada y temporal es igual a tantos noventavos o setenta y cincoavos de aquel sueldo, en la privilegiada es equivalente al sueldo mismo. Se denomina sueldo básico al que se toma como punto de partida para la obtención de los sueldos jubilatorios o pensionarios.

Luego en los años 1951, 1957 y 1960 se dictaron distintas leyes de carácter general pero que no afectan lo medular de lo explicado, aún vigente. La de febrero de 1951 crea el Beneficio Especial de Retiro, del que nos ocuparemos más adelante; la de febrero de 1957 amplía este beneficio y también modifica la escala de montepío; y la de agosto de 1960 deroga incompatibilidades y establece medidas coercitivas contra los organismos tributarios que no cumplen sus obligaciones frente a la Caja.

Queda por analizar el régimen financiero y patrimonial de la Caja Civil, que ha sufrido sucesivas modificaciones en las leyes ya citadas.

El que rige en la actualidad se podría sintetizar así:

a) De los aportes personales del afiliado activo.

Todo afiliado activo con sueldo menor de \$ 500 paga un montepío de un 12%, aumentándose en un 1% por cada \$ 300 mensuales subsiguientes hasta un máximo del 15%.

Cuando existe prestación de servicios especiales o bonificados esta escala se ve aumentada en un 1%.

Sin perjuicio de las escalas anteriores, la afiliación a la Caja de Jubilaciones y Pensiones Civiles y Escolares después de los 40 años de edad en tareas retribuidas con más de \$ 300 mensuales, determina un aumento del 1% más y cuando esa afiliación comienza a los 50 años de edad, dicho aumento es del 2%.

También se ve aumentada en un 1% que se descuenta a los favorecidos por el Beneficio Especial de Retiro.

Estos aportes personales deben calcularse sobre todas las asignaciones que las leyes declaran computables, considerándose como tales aquellas que se liquidan en forma estable y permanente.

Es recurso de la Caja el primer sueldo que como empleado al servicio del Estado recibe una persona, el que se le descuenta en diez cuotas, como

asimismo el importe de tres diferencias del aumento que perciben los funcionarios, no pudiendo en ningún caso la suma a deducir por este concepto superar el monto total de una mensualidad del nuevo sueldo.

b) De los aportes personales de los jubilados y pensionistas.

Los jubilados civiles y escolares que no logran llegar a 36, entre años de servicio y pasividad, por el período que les falta para completarlo pagan un montepío que se regula por una escala que comienza en un 9% para el que gana menos de \$ 150 y termina en 14% para los de más de \$ 1,200.

Toda jubilación o pensión sufre un descuento de un 1%.

c) De los aportes a cargo de los organismos públicos.

La aportación que corresponde al Estado, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados y demás organismos públicos por sus propios empleados, es del 15%; del monto de los sueldos que pagan, (excepto Gobiernos Departamentales que pagan el 12%).

Hemos separado estos tres tipos de recursos por considerar que son los más importantes, pero también existen otros que en el monto total de ingresos de la Caja no tienen una gran significación, como estampillas, impuestos, contribuciones que se liquidan por duodécimos de distintos Entes Autónomos y los descuentos por multas, llegadas tarde, etc., que se efectúan a los empleados públicos.

Con lo dicho para la Ley Núm. 9,940 y el régimen financiero vigente explicado, hemos llegado al sistema actual. Sólo cabría agregar a mayor abundamiento la forma de calcular el monto jubilatorio y pensionario.

Una vez logrado el coeficiente se calcula el monto jubilatorio de acuerdo con los años de servicios reconocidos. Al que tiene menos de cuarenta años de servicios se le hace el promedio del último quinquenio de sueldo, y cuando se computan cuarenta años o más el sueldo básico es el del último año de actividad. Esto es para la jubilación normal, anticipada o temporal, pues para la privilegiada rige el último sueldo de actividad.

En cuanto a la pensión, cuando concurren titulares de uno de los dos grados es del 50% del sueldo básico, y si concurren los dos grados el 66%, correspondiendo la mitad a cada grado de beneficiarios.

Aclarado el panorama de las pasividades de los funcionarios estatales, he dejado para finalizar dos particularidades de nuestro sistema de previsión social: el Subsidio por Fallecimiento y el Beneficio Especial de Retiro.

#### SUBSIDIO POR FALLECIMIENTO.

Sin perjuicio de los derechos pensionarios, los causahabientes del funcionario o del jubilado tienen derecho a un subsidio equivalente al monto de seis meses del último sueldo, jubilación o retiro íntegros.

En primer lugar tienen derecho a este beneficio los causahabientes con derecho a pensión; en caso que no existieran, el orden del llamamiento es el siguiente, siempre que los mismos hubieran pagado los gastos de sepelio.

a) Si el funcionario fuera mujer, el esposo.

b) Los padres.

- c) Las hijas casadas, viudas o divorciadas.
- d) Los hijos mayores de edad, cualquiera que sea su estado civil.
- e) Las hermanas.

Esta erogación se atiende con el importe del sueldo íntegro que durante siete meses o ciento setenta y cinco jornadas hubiere correspondido al funcionario fallecido.

#### BENEFICIO ESPECIAL DE RETIRO.

Por Ley del 14 de febrero de 1951 se acuerda para todos los funcionarios que se jubilen en el futuro este beneficio que se regula en esta forma:

Con treinta años de servicios generales computados o llegando al coeficiente noventa, recibirán la cantidad equivalente a seis veces el promedio mensual del sueldo nominal del último año de actividad; con treinta y seis años, el beneficio será de doce veces; y con cuarenta años alcanzará a dieciocho veces dicho promedio.

En un principio tenía un límite máximo de \$ 20,000, pero recientemente se subió a \$ 50,000, estableciéndose también un límite inferior a \$ 3,000.

El 12 de febrero de 1957 se dispuso por ley el mismo derecho a los jubilados anteriores a febrero de 1951. Este beneficio se liquidará sobre la base del último sueldo de actividad computado en las cédulas respectivas, no pudiendo ser menor de \$ 500 ni mayor de \$ 10,000.

El Beneficio Especial de Retiro se financia con un descuento del 1% a todos los sueldos que paga el Estado y con el importe de seis meses de sueldo de los funcionarios que se jubilan. Es decir, las oficinas no pueden llenar las vacantes y vierten a la Caja esos importes.

Partiendo de la Ley de 1838, verdadera avanzada en materia de previsión social, y decimos avanzada por haber sido sancionada a sólo ocho años del primer estatuto político nacional y por su extraordinaria liberalidad para la época, hemos querido, a través de esta reseña, llegar al régimen actual.

Esta historia de las pasividades de los funcionarios públicos en el Uruguay nos habla de una constante preocupación del Estado por asegurar un retiro decoroso a sus servidores, y creemos que con el sistema vigente se coloca aquél entre los primeros países en lo que a esta materia se refiere.