BOLETIN N° 7307-13-1

INFORME DE LA COMISION DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY QUE INCORPORA A LOS FUNCIONARIOS A HONORARIOS, A LEY DE ACCIDENTES DEL TRABAJO.

HONORABLE CAMARA:

Vuestra **Comisión de Trabajo y Seguridad Social** pasa a informar, en primer trámite reglamentario, sobre el proyecto de ley, en primer trámite constitucional, originado en moción de la Diputada señora Muñoz, doña Adriana, y de los Diputados señores Aguiló; Andrade; Monckberg, don Nicolás; Saffirio; Salaberry; Teillier; Verdugo y Vilches, que incorpora a los funcionarios a honorarios, a la ley de accidentes del trabajo. **Boletín 7307-13.**

A la sesión que vuestra Comisión destinó al estudio de la referida iniciativa legal asistieron la señora Ministra del Trabajo y Previsión Social, doña Evelyn Matthei Fornet, el señor Subsecretario del Trabajo, don Bruno Baranda Ferrán, el señor Subsecretario de Previsión Social, don Augusto Iglesias Palau, el asesor del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, don Francisco Del Río Correa, y la Agrupación de Funcionarios del FOSIS Accidentados.

I.- CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS PREVIAS.

1.- Idea matriz o fundamental del proyecto: El presente proyecto busca incorporar a los trabajadores a honorarios que se desempeñen en el sector público a la ley N° 16.744, sobre accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.

2.- Normas de quórum especial: El artículo primero permanente requiere para su aprobación de quórum calificado, en atención a lo dispuesto por el número 18 del artículo 19 de la Constitución Política del Estado, pues regula el ejercicio del derecho a la seguridad social.

3.- Artículos de competencia de la Comisión de Hacienda: No existen normas que requieran estudio por parte de dicha Comisión.

4.- Aprobación en general del proyecto: Fue rechazado por cinco votos a favor, y siete en contra.

5.- Diputado Informante: Se designó al Diputado señor Salaberry, don Felipe.

ANTECEDENTES GENERALES.

Fundamentos de la moción.-

Los autores de la presente iniciativa legal expresan que, en nuestro sistema jurídico, la regulación relativa al seguro social contra riesgos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales es insatisfactoria, atendida la ambigüedad de algunas normas, y el déficit de cobertura en casos que injustificadamente no contempla. Así, el Estatuto Administrativo, mantiene una regla especial y restringida, parcialmente derogada luego de la vigencia de la ley N° 19.345, que dispuso que “los trabajadores de la administración civil del Estado, centralizada o descentralizada, y de las entidades que indica, [...] quedarán sujetos al seguro contra riesgos de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales". Si bien, el artículo 11 de dicho estatuto contiene la posibilidad de contratar a título de honorarios la prestación de ciertas labores accidentales que no sean habituales en la institución, las más de las veces, argumentan sus autores, la contratación bajo esta modalidad supone, en la práctica, la prestación de servicios habituales, configurando una situación precaria para el trabajador en relación a los riesgos a que puede estar expuesto.

En este contexto, agregan, situaciones concretas dan cuenta que en aquellos casos en que personal a honorarios en la administración del Estado, dedicado a labores habituales, han sufrido accidentes de trabajo, se encuentran en una total desprotección atendida la insatisfactoria regulación a que se ha hecho mención. Ejemplo de ello, argumentan, es el accidente que afectó a un número importante de trabajadores del FOSIS a nivel nacional (encuentro de planificación), hace poco más de un año, en que fallecieron funcionarios y otros resultaron gravemente heridos, los que a la fecha mantienen una alta deuda hospitalaria por su recuperación, a consecuencia de no contar con el seguro obligatorio de accidentes de trabajo. Lo anterior, a juicio de los señores Diputados autores de esta iniciativa en Informe, hace necesario buscar una solución legislativa.

El presente proyecto, busca disponer expresamente la procedencia del seguro contra riesgos por accidentes de trabajo en los casos de contratos a honorarios, atendido que diversas prestaciones convenidas configuran actos que deben ser garantizadas mediante la procedencia de este seguro. La no adscripción en calidad de funcionario, no obsta a este razonamiento, atendido que la propia ley sobre accidentes de trabajo resulta obligatoria para los trabajadores independientes y las modificaciones de la ley N° 19.345 utilizó la voz trabajador y no “ funcionario público", sostienen, por último, sus autores.

Declaración de inadmisibilidad.-

Presentada por sus autores a tramitación legislativa con fecha 4 de noviembre de 2010, fue declarada inadmisible por la señora Presidenta de la Corporación, doña Alejandra Sepúlveda Orbenes, con fecha 10 de noviembre del mismo año, en conformidad con lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 65, en relación a lo señalado en el N° 18 del artículo 19 y el N° 6 del inciso cuarto del artículo 65, todos de la Constitución Política de la República.

Reclamada en la Sala de la Corporación, en sesión 98ª. de 10 de noviembre de 2010, dicha declaración de inadmisibilidad, ella fue rechazada por 25 votos a favor, 49 en contra y 3 abstenciones, prosiguiendo, en consecuencia, su tramitación en esta Comisión de Trabajo y Seguridad Social.

II.- MINUTA DE LAS IDEAS MATRICES O FUNDAMENTALES DEL PROYECTO.

En conformidad con el N° 1 del artículo 287 del Reglamento de la Corporación y para los efectos de los artículos 69 y 73 de la Constitución Política de la República, como, asimismo, de los artículos 24 y 32 de la Ley Nº 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, cabe señalar que la idea matriz o fundamental del proyecto es incorporar a los trabajadores a honorarios que se desempeñen en el sector público a la ley N° 16.744, sobre accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.

Tal idea matriz se encuentra desarrollada en el proyecto rechazado por vuestra Comisión en dos artículos permanentes y uno transitorio.

Por el primero incorpora un inciso segundo nuevo, en la letra b) del artículo 2° de la ley N° 16.744 sobre accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, con el objeto de hacer aplicable dicha ley a los contratos a honorarios a que se refiere el artículo 11 del DFL 29, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo. Por el segundo, incorpora un inciso final al artículo 1° de la ley N° 19.345, que dispuso la aplicación de la ley N° 16.744 a los trabajadores del sector público que señala, con el objeto de incluir en él a los contratados sobre la base de honorarios. Por último, en el transitorio, concede efecto retroactivo a lo dispuesto en sus artículos 1° y 2° permanentes respecto de los trabajadores que se encuentren en funciones con anterioridad a la vigencia de la presente ley y dispone que en caso de haberse producido alguna de las hipótesis previstas en la ley N° 16.744, la autoridad adoptará las medidas necesarias para minimizar los daños sufridos por el trabajador.

III.- ARTICULOS CALIFICADOS COMO NORMAS ORGÁNICAS CONSTITUCIONALES O DE QUORUM CALIFICADO.

En relación con esta materia, a juicio de vuestra Comisión, el artículo primero permanente requiere para su aprobación de quórum calificado, en atención a lo dispuesto por el número 18 del artículo 19 de la Constitución Política del Estado, pues regula el ejercicio del derecho a la seguridad social.

IV.- DOCUMENTOS SOLICITADOS Y PERSONAS RECIBIDAS POR LA COMISION.

Vuestra Comisión recibió a la señora Ministra del Trabajo y Previsión Social, doña Evelyn Matthei Fornet, al señor Subsecretario del Trabajo, don Bruno Baranda Ferrán, al señor Subsecretario de Previsión Social, don Augusto Iglesias Palau, al asesor del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, don Francisco Del Río Correa, y a la Agrupación de Funcionarios del FOSIS Accidentados, representados por las señoras Benita Plaza, Patricia Jorquera y los señores Alfonso Sepúlveda, Cristian Bochard, Cristian Casanova, y Boris Plaza.

V.- ARTICULOS DEL PROYECTO DESPACHADO POR LA COMISION QUE DEBEN SER CONOCIDOS POR LA COMISION DE HACIENDA.

A juicio de vuestra Comisión y en consideración al rechazo, en general, del proyecto en informe, su articulado no requiere ser objeto de estudio por la Comisión de Hacienda de esta Corporación.

VI.- DISCUSION GENERAL

El proyecto en informe fue **rechazado**, en general, por vuestra Comisión en su sesión ordinaria de 18 de enero del año en curso, por cinco **(5)** votos a favor, de las Diputadas señoras Muñoz, doña Adriana, y Vidal, doña Ximena y de los Diputados señores Andrade; Jiménez, y Saffirio; y siete **(7)** en contra, de la Diputada señora Nogueira, doña Claudia y los Diputados señores Baltolu; Rivas, en reemplazo del señor Bertolino; Monckeberg, don Nicolás; Salaberry, Silva y Vilches.

Durante su discusión general, la señora Ministra del Trabajo y Previsión Social, doña Evelyn Matthei Fornet, señaló que el Ejecutivo está consciente de la situación que afecta a los trabajadores de la

administración pública contratados sobre la base de honorarios, a los cuales, si bien es cierto, en algunas reparticiones o servicios, se les ha tratado de otorgar cobertura en caso de accidentes laborales, estos sólo cubren las prestaciones médicas o curativas, no existiendo hasta la fecha cobertura previsional.

No obstante, agregó, compartir la inquietud y urgencia por el tema, la solución al problema es de suyo compleja, toda vez que la incorporación de estos trabajadores a la ley N° 16.744, sobre accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, supone necesariamente la vinculación de la cotización que trae aparejada su incorporación, que asciende al 0.95% de la remuneración imponible, con la cotización de carácter previsional que asciende en promedio al 12% de la misma remuneración, a la que se debe adicionar la de salud de alrededor de un 7% más.

Señaló, asimismo, que entiende la presentación de esta moción parlamentaria en el marco de las preocupaciones que surgen a partir de la existencia de un grupo importante de trabajadores en el sector público que prestan servicios en condiciones similares a las de los empleados a contrata y de planta, pero que las condiciones contractuales que se asocian al pago de honorarios son precarias y no dan derechos de cobertura en materia de seguridad social y de accidentes del trabajo.

Señaló, del mismo modo, que se trata de un tema que viene postergándose en su solución por varios años y que los compromisos que la actual administración ha adquirido con las mesas del sector público avanzan hacia la solución definitiva de este tema, dejando la contratación a honorarios solamente para los casos que realmente lo ameriten sobre la base de prestaciones de servicios ocasionales o especializados y no para labores corrientes de la administración de un servicio.

Puntualizó que, la aprobación de una moción como la presente, genera diversos tipos de problemas y no ayuda a resolver en ninguna forma el caso de los trabajadores accidentados en una actividad del FOSIS, ocasión en la que murieron 4 personas y resultaron heridas otras 45. Para resolver este punto, ofreció su ayuda y la del Ministerio a su cargo para explorar posibles fuentes de financiamiento a fin de moderar la carga pecuniaria que significa para los trabajadores accidentados el costeo de los tratamientos de recuperación y rehabilitación adecuados; ello sin comprometer desde ya una solución segura, pero sí la gestión y preocupación del Gobierno sobre el punto, como lo ha hecho hasta la fecha la Dirección del FOSIS.

Destacó que, de aprobarse la moción en informe, no podría, a su juicio, regir jamás para accidentes ocurridos con anterioridad a su aprobación, aún cuando se apruebe el artículo transitorio que le otorga efecto retroactivo, dado que las instituciones obligadas a la cobertura probablemente ganarían en el Tribunal Constitucional un recurso de inaplicabilidad al establecerse una carga sobre hechos ocurridos fuera de la vigencia de la ley.

Adicionalmente, agregó, se presenta el problema de los trabajadores independientes a honorarios que deberían cotizar a alguna institución administradora del seguro de accidentes del trabajo, pero junto a ello deberían cotizar un porcentaje de su renta que alcanza a cerca del 19% de la misma para el fondo de pensiones y la cobertura de salud. Explicó que ello ocurriría dado que la cotización al seguro de accidentes está indisolublemente unida, reiteró, a las cotizaciones de pensiones y salud, porque la primera de ellas genera el eventual derecho de pensión de invalidez hasta la edad en que la persona se pensiona por vejez a través del uso de sus fondos previsionales y, si no existiera esta obligación conjunta, probablemente la persona dejaría de percibir su pensión de invalidez y no tendría ingresos por vejez en su reemplazo.

Lo anterior, puntualizó, es la razón por la cual la Ley N° 20.255, que contiene la Reforma Previsional, estableció un calendario de gradualidad tanto en el tiempo (obligatoriedad completa en 2015) como en la remuneración imponible (por tramos de porcentajes de la renta por la cual se cotizará), para que los trabajadores a honorarios se puedan incorporar paulatinamente a la cobertura previsional, evitando de esta manera un impacto demasiado severo en las rentas de estos trabajadores.

Un problema diferente a los anteriores, pero que igualmente se debe enfrentar, añadió, es el de los trabajadores que pueden sufrir accidentes durante este período intermedio. Para ello, señaló que explorará la posibilidad de extender el seguro voluntario contra accidentes que han contratado numerosos servicios -aún no todos- a fin de prevenir estas contingencias de sus trabajadores a honorarios. Se trata, recalcó, de seguros que cubren las prestaciones de medicina curativa, mas no generan pensiones similares a las de la ley del seguro puesto que su naturaleza es diversa a los beneficios de la ley 16.744.

Finalizó, reiterando que se trata de una arista de un tema mayor como es el del sistema de contratación de trabajadores que prestan servicios en el aparato público, asunto que a través de diversas políticas, acuerdos sectoriales y medidas legislativas espera se puedan resolver en el mediano plazo.

Por su parte, la señora y señores Diputados que manifestaron su rechazo a la iniciativa legal en informe, expresaron, en síntesis, compartir los fundamentos expuestos por la señora Ministra del Trabajo y Previsión Social, doña Evelyn Matthei Fornet, en cuanto es necesario y urgente abordar el tema de los trabajadores a honorarios en el sector público, el que se ha postergado, como lo señaló la señora Ministra, por demasiado tiempo. No obstante, consideran que la moción en informe no contribuye a dicha solución, pues presenta externalidades negativas que hacen inaplicable sus disposiciones, toda vez que importan el pago de cotizaciones que son de cargo del trabajador y que el proyecto no considera. Más aún, en el caso de que dichas cotizaciones se presumiera son de cargo del empleador, es decir, del Estado, la moción en informe adolecería de un vicio de constitucionalidad que sería fácilmente, a juicio de ellos, declarado por el Tribunal Constitucional.

VII.- SINTESIS DE LAS OPINIONES DISIDENTES AL ACUERDO ADOPTADO EN LA VOTACION EN GENERAL.

Las opiniones disidentes al acuerdo adoptado en la votación en general, esto es de las señoras y señores Diputados que votaron favorablemente la presente iniciativa legal, se sustentaron en los fundamentos mismos de la moción que le dio origen, como en los testimonios recogidos en la Comisión de boca de los propios trabajadores que, a juicio de ellos, se verían beneficiados por la incorporación en su calidad de honorarios a la ley de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.

Recalcaron el hecho de que estos trabajadores, al igual que los funcionarios públicos de planta o “a contrata” se ven expuestos a sufrir accidentes del trabajo no teniendo protección alguna que los ampare de los altos costos que demandan las atenciones médicas necesarias para superar sus consecuencias, lo que a todos luces es tremendamente injusto, como es el caso de los trabajadores del FOSIS que, hasta el día de hoy, y a pesar de la ayuda que han recibido de parte del Estado, siguen recibiendo facturas por atenciones médicas por las secuelas que les produjo el accidente a que se vieron expuestos hace más de un año.

Manifestaron, asimismo, su voluntad y disposición para buscar otros mecanismos para lograr la incorporación de los funcionarios a honorarios al régimen de la ley N° 16.744, pero consideraron fundamental aprobar esta iniciativa en informe, como una señal de que existe la voluntad de avanzar en ese camino.

Asimismo, lamentaron que la transversalidad que se había conseguido en la presentación de esta moción se haya diluido en su rechazo, toda vez que, están ciertos, se comparten en el fondo los argumentos que sostienen la conveniencia de su aprobación.

Como consecuencia de todo lo expuesto y por las consideraciones que dará a conocer oportunamente el señor Diputado Informante, vuestra Comisión de Trabajo y Seguridad Social recomienda el **rechazo** del siguiente:

P R O Y E C T O D E L E Y:

“**Artículo 1°** Incorpórese el siguiente inciso segundo nuevo, en la letra b) del artículo 2° de la ley N° 16.744, que establece

normas sobre accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.

"Lo dispuesto en el inciso anterior, también será aplicable a los contratos a honorarios a que se refiere el artículo 11 del Decreto con Fuerza de Ley 29 que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.834 sobre Estatuto Administrativo.".

Artículo 2° Incorpórese en el artículo 1° de la ley N° 19.345 el siguiente inciso final.

"Los trabajadores a que se refiere el inciso primero, comprende a los contratados sobre la base de honorarios a que se refiere el artículo 11 del Decreto con Fuerza de Ley 29, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.834 sobre Estatuto Administrativo.".

Artículo Transitorio Lo dispuesto por la presente ley será aplicable a los trabajadores que se encuentren en funciones con anterioridad a la vigencia de la ley. Sin perjuicio de lo anterior, en aquellos casos en que se hubiere producido alguna de las hipótesis previstas en la ley N° 16.744, la autoridad competente adoptara las medidas necesarias para minimizar los daños sufridos por el trabajador".".

SE DESIGNÓ DIPUTADO INFORMANTE, A DON FELIPE SALABERRY SOTO.

SALA DE LA COMISIÓN, a 18 de enero de 2011.

Acordado en sesión del 18 de enero del presente año, con asistencia de las Diputadas señoras Muñoz, doña Adriana; Nogueira, doña Claudia, y Vidal, doña Ximena, y de los Diputados señores Andrade; Baltolu; Jiménez; Monckeberg, don Nicolás; Rivas (en reemplazo del señor Bertolino); Salaberry; Saffirio; Silva y Vilches.

Asimismo, asistieron a la sesión los Diputados señores Aguiló y Alinco.

Pedro N. Muga Ramírez
Abogado Secretario de la Comisión