

INFORME DE LA COMISIÓN DE HACIENDA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY QUE CREA LA INTENDENCIA DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO, FORTALECE EL ROL DE LA SUPERINTENDENCIA DE SEGURIDAD SOCIAL Y ACTUALIZA SUS ATRIBUCIONES Y FUNCIONES.

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Hacienda informa el proyecto de ley mencionado en el epígrafe, en cumplimiento del inciso segundo del artículo 17 de la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y conforme a lo dispuesto en los artículos 220 y siguientes del Reglamento de la Corporación.

CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS PREVIAS

1.- Origen y urgencia

La iniciativa tuvo su origen en la Cámara de Diputados por mensaje de S.E. el Presidente de la República, calificada de “suma urgencia” para su tramitación legislativa.

2.- Disposiciones o indicaciones rechazadas

Ninguna.

3.- Disposiciones que no fueron aprobadas por unanimidad

El párrafo tercero de la letra b) del artículo 2° y el resto de dicho artículo, reemplazado por el numeral 2) del artículo 1° del proyecto; el numeral 4) del artículo 1° del proyecto, y el numeral 33) del artículo 1° del proyecto.

4.- Se designó Diputado Informante al señor ORTIZ, don JOSÉ MIGUEL.

*

*

*

Asistieron a la Comisión durante el estudio del proyecto el señor Augusto Iglesias, Subsecretario de Previsión Social; la señora María José Zaldívar, Superintendente de Seguridad Social; el señor Francisco del Río, Asesor Legislativo del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, la señora Lucy Marabolí, Fiscal de la Superintendencia de Seguridad Social, y el señor Gabriel Ortiz, Abogado de la señalada Superintendencia.

El propósito de la iniciativa consiste en modernizar la normativa orgánica de la Superintendencia de Seguridad Social (SUSESO), otorgándole nuevas atribuciones y funciones, de manera de fortalecer el rol de la Superintendencia en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo.

El **informe financiero elaborado por la Dirección de Presupuestos**, con fecha 25 de julio de 2011, señala que el proyecto conlleva el incremento de la dotación máxima de personal en 15 funcionarios, con el consiguiente gasto operacional, según el siguiente cuadro:

Concepto	Mill \$ 2011	
	Año 1	Año 2 y siguientes
Gastos en personal	469,6	469,6
Bienes y Servicios de Consumo	41,4	16,4
Adquisición de Activos no Financieros	4,8	0,0
Total	515,8	486,0
Nº Cargos	15	15

El mayor gasto fiscal que represente la aplicación del proyecto se financiará con cargo al presupuesto vigente de la Superintendencia de Seguridad Social y, en lo que faltare, con los recursos que se traspasen de la Partida Presupuestaria Tesoro Público de la Ley de Presupuestos del Sector Público.

En el **debate de la Comisión** el señor Augusto Iglesias explicó que este proyecto forma parte de la modernización del Sistema de Seguridad Laboral, que comprende la tramitación de cinco iniciativas legales y la promulgación de tres decretos. Estos últimos son los que crean un Comité de Ministros y un Consejo Consultivo de Seguridad y Salud en el Trabajo, en tanto que los proyectos de ley incluyen la reforma de la Superintendencia de Seguridad Social y la creación de una Superintendencia de Minería, que ya están en tramitación, y la ratificación del Convenio Nº 187 de la OIT, que ya es ley. Faltan todavía tres proyectos que apuntan a reformar la Ley de Accidentes del Trabajo, el Código del Trabajo y el Estatuto Orgánico de las Mutualidades, que el Ejecutivo espera presentar antes de fin de año.

Agregó que el objetivo central de la iniciativa en comento es fortalecer las capacidades de la Suseso, fundamentalmente, en lo que se refiere a la fiscalización de las entidades administradoras del seguro (de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales), y a la generación de información sobre el sistema de seguridad laboral, otorgándole facultades para mantener convenientemente actualizadas las normas que rigen esta materia y asegurar que ellas operen de manera coherente.

La señora María José Zaldívar hizo presente que el proyecto de reforma a la ley orgánica de la Suseso surge del mandato presidencial que plantea la reformulación de dicho organismo, para fortalecer su rol en materias de desarrollo de normativa y estándares de seguridad laboral, sistemas de información y políticas de prevención de riesgos.

En ese contexto, la iniciativa comprende, en primer lugar, la reorganización de la Superintendencia, pues actualmente está dividida en departamentos que no tienen la especialización necesaria en las distintas materias que debe resolver. Cuando se deben resolver reclamos sobre licencias médicas, por ejemplo, entran al Departamento Médico, sin distinguir si se trata de licencias comunes o por accidentes del trabajo.

En segundo lugar, la Suseso tendrá la misión de desarrollar y administrar un Sistema Nacional de Información de Seguridad Laboral y, en base a ésta, preparar una Memoria Anual sobre la materia.

Por último, tendrá también la labor de coordinar la preparación y propuesta de normas y estándares en materia de seguridad laboral, ya que actualmente existe una amplia dispersión de normas dictadas por diversos organismos públicos, la cual ha dado lugar a un gran trabajo de sistematización que, sin embargo, se verá facilitado con esta nueva facultad legal.

Sin perjuicio de lo expresado, la Superintendencia mantendrá todas sus otras funciones, que comprenden la resolución en última instancia del contencioso sobre licencias médicas y la fiscalización de las cajas de compensación, los fondos nacionales y los servicios de bienestar del sector público, entre otras.

Refiriéndose al contenido del proyecto, la Superintendente puntualizó que éste dice relación con cinco grandes temas:

1. Establecer una nueva estructura orgánica para la Suseso, a fin de que pueda cumplir adecuadamente sus funciones.
2. Asignar nuevas funciones a la Suseso en materia de seguridad y salud laboral.
3. Perfeccionar el procedimiento de fiscalización que tiene a su cargo la institución.
4. Actualizar el procedimiento de investigación y sanción.
5. Adecuar la normativa que rige a la Suseso, que tiene una data superior a 40 años, actualizándola y derogando expresamente aquellos preceptos que hoy se encuentran obsoletos.

Con respecto a la estructura orgánica, precisó la señora Zaldívar que la Superintendencia cuenta en la actualidad con cinco grandes departamentos que norman diversas materias sin mayor especialidad, lo cual

impide analizar los asuntos en forma integral para establecer normas más adecuadas, fiscalizar, resolver reclamos y elaborar las estadísticas que sean necesarias. De ahí que la estructura propuesta apunta a relevar los dos grandes temas que competen a la Suseso, creando dos Intendencias: una de Seguridad y Salud en el Trabajo, que trate estas materias de manera interdisciplinaria, y una de Beneficios Sociales, que a su vez tendrá tres departamentos especializados (uno dedicado al sistema de cajas de compensación, otro al sistema de fondos nacionales y otros beneficios, y un tercero exclusivamente al tema de licencias médicas).

En cuanto a las nuevas funciones, reitera que son sólo tres, pero muy importantes:

1. Sistematizar y proponer la estandarización de la normativa sobre seguridad y salud en el trabajo, propendiendo a su uniformidad y armonía, mediante revisiones periódicas. De hecho, en el mes de marzo recién pasado, la Suseso realizó esta labor de revisión estableciendo cinco mesas de trabajo relacionadas con las áreas productivas más riesgosas (construcción, transporte, agricultura, pesca y minería), así como una de normativa general y otra conjunta con el INN, detectando y corrigiendo las principales brechas existentes. No obstante, este es un trabajo que debe hacerse de manera constante para mantener la normativa actualizada.

2. Administrar y mantener el Sistema Nacional de Información de Seguridad y Salud en el Trabajo, que deberá contener, a lo menos, la información que se incluye en las denuncias de accidentes del trabajo y de enfermedades profesionales; los diagnósticos de enfermedades profesionales; los exámenes y las evaluaciones realizadas; las calificaciones, y las actividades de prevención y fiscalización que correspondan. Actualmente la Suseso tiene un sistema de información sobre estas materias, pero a partir de esta nueva competencia legal podrá requerir antecedentes sobre las fiscalizaciones efectuadas por la Dirección del Trabajo, las defunciones anotadas en el Servicio de Registro Civil e Identificación o las declaraciones de iniciación de actividades de nuevas empresas recibidas por el SII. La idea es que este sistema se transforme en una herramienta que permita tener información oportuna y anticipar medidas o planes de prevención para evitar la ocurrencia de accidentes en los lugares de trabajo.

3. Como consecuencia de lo anterior, la Suseso tendrá asimismo la función de elaborar la Memoria Anual del Sistema Nacional de Seguridad y Salud Laboral.

En lo relativo a las facultades de fiscalización, la realidad actual de la Superintendencia es que se le reconocen amplias prerrogativas, pero como no están establecidas legalmente, resultan fácilmente cuestionables. Lo que propone el proyecto es conceder expresamente a la Suseso facultades para:

- 1) Inspeccionar todos los documentos y solicitar toda la información que estime necesaria para poder realizar las fiscalizaciones que corresponda, teniendo en cuenta obviamente la magnitud del tema

investigado a fin de no afectar, si no es necesario, el normal desenvolvimiento de las actividades del afectado.

2) Requerir a los organismos fiscalizados toda la información necesaria para desarrollar sus funciones a través de medios electrónicos y, o que se le otorgue acceso a los sistemas de información que posean esas instituciones. Esto, porque si la ley no lo establece expresamente, se puede cuestionar el acceso a este tipo de antecedentes y su valor probatorio. Naturalmente, la Suseso deberá adoptar las medidas de resguardo para preservar la confidencialidad de la información que reciba.

3) Informar, por último, a la entidad respectiva, acerca de la materia específica objeto de la fiscalización y de la normativa pertinente, realizando las diligencias proporcionadas al objeto de la fiscalización.

Sobre el procedimiento para aplicar sanciones, explicó la Superintendente que en la actualidad éste contempla la realización de sumarios que se aplican indistintamente tanto a entidades públicas como privadas. Lo primero y más importante que se propone al respecto es hacer una distinción entre ambos tipos de instituciones, señalando que las fiscalizaciones que pueda efectuar la Suseso a las instituciones públicas son sin perjuicio de las facultades que tienen sobre ellas los jefes de servicio respectivos y la Contraloría General de la República. También se establece que la Superintendencia podrá ordenar que se realicen auditorías tanto internas como externas en las entidades sujetas a su fiscalización, con el objeto de que puedan corregir los errores que se detecten, o instruir los procedimientos sancionatorios pertinentes para acreditar las infracciones y las responsabilidades que correspondan por los hechos investigados, en cuyo caso las resoluciones deberán ser siempre fundadas y podrán impugnarse ante la respectiva Corte de Apelaciones, debiendo para ello consignarse una parte de la multa aplicada.

Mencionó la Superintendente que hasta el año 2008 las multas que podía aplicar la Suseso no superaban los 150 mil pesos y, a partir de entonces, se elevaron hasta 1.000 UF. No obstante, se ha considerado necesario volver a aumentarlas para dejarlas a la altura de las que hoy aplican la Superintendencia de Pensiones y la SVS, pudiendo en consecuencia alcanzar las 15.000 UF.

Finalmente, explicó la señora Zaldívar que el proyecto contempla la ampliación de la dotación de la Suseso en 15 cupos, que se agregan a los 203 funcionarios actuales, detallándose en el informe financiero el costo de su incorporación al servicio.

Los Diputados señores Lorenzini, Robles y Montes, plantearon diversas inquietudes relacionadas, entre otras materias, con la aplicación del sistema de Alta Dirección Pública a la Suseso; la necesidad de recabar la opinión de la Subsecretaría de Salud Pública sobre esta iniciativa, dado que las Seremis de Salud también tienen facultades en materia de salud ocupacional, y la conveniencia de legislar tanto para que la Suseso tenga un cuerpo directivo colegiado como para que las entidades fiscalizadas por ella

sean obligadas a publicar las remuneraciones de sus ejecutivos (especialmente tratándose de cajas de compensación).

La señora Zaldívar explicó que el proyecto incorpora a la Suseso al sistema de ADP, pero quienes ejercen hasta ahora los cargos de primer y segundo nivel jerárquico se mantienen indefinidamente en ellos, debiendo proveerse éstos conforme a la ley N° 19.882 cuando sus actuales titulares cesen en sus funciones por cualquier razón.

El Subsecretario de Previsión Social complementó lo anterior puntualizando que la norma de transición establecida al respecto es similar a la prevista en la ley que incorporó al sistema de ADP a la Superintendencia de Pensiones, y que sólo el nuevo cargo de Intendente de Seguridad y Salud en el Trabajo deberá ser provisto de inmediato conforme a éste, manteniendo los de Superintendente, Fiscal (actual Subdirector Fiscal) e Intendente de Beneficios Sociales (actual Subdirector) en el régimen laboral que actualmente los rige.

Con respecto al incremento de las multas la señora Subsecretaria, reiteró que la idea es equipararlas con aquéllas que aplica el otro ente fiscalizador del ámbito laboral, como es la Superintendencia de Pensiones. Agregó que los entes fiscalizados por la Suseso administran fondos previsionales de los trabajadores que deben traducirse en beneficios directos para ellos y sus familias, por lo que, independientemente de las cantidades que las mutualidades paguen a sus directores, el monto de las multas debe ser significativo. Consultada al respecto, precisó finalmente que la Suseso está trabajando para graduar las multas, dentro del rango establecido por la ley, de acuerdo a la gravedad y frecuencia de las infracciones cometidas, lo que se hará mediante resolución. Sin perjuicio de lo anterior, consideró atendible incorporar en la ley algunos criterios para ello, pero descartó desde ya los de carácter económico, como puede ser el monto del daño patrimonial causado, porque en este caso puede haber perjuicios no avaluables en dinero.

El Diputado señor Silva sugirió aplicar sanciones no pecuniarias a ciertas infracciones y, en todo caso, reproducir la norma contenida en los artículos 27 y 28 del decreto ley N° 3.538, de 1980, que crea la SVS, según la cual el monto específico de las multas debe determinarse considerando la gravedad y las consecuencias del hecho, la capacidad económica del infractor y la comisión de otras infracciones previas.

La señora Zaldívar señaló que su intención es introducir una modificación al proyecto precisamente en esa línea. En cuanto a la posibilidad de interponer el recurso administrativo de reposición contra las resoluciones del Superintendente; señaló que éste será siempre procedente, aunque la ley orgánica de la Suseso no lo establezca expresamente, por aplicación supletoria de la ley N° 19.880, sobre bases de los procedimientos administrativos.

El Diputado señor Montes planteó, en primer lugar, la necesidad de ordenar de mejor manera las distintas funciones que la ley asigna a la

Suseso. En segundo lugar, expresó su preocupación por el hecho de que todas las Superintendencias estén dirigidas en Chile por una autoridad unipersonal, en circunstancias que la tendencia mundial apunta a crear cuerpos colegiados para efectos de reducir la discrecionalidad, especialmente, en materia de fijación de políticas e interpretación normativa, por lo que sugirió crear al menos un consejo en el caso de la Suseso, al que deba consultar el Superintendente en esas materias.

El Diputado señor Silva preguntó si el Ejecutivo tiene previsto avanzar a futuro hacia un sistema de gobierno corporativo al interior de la Suseso, en consonancia con las propuestas contenidas en el informe sobre reformas al sistema de regulación y supervisión financiera de la llamada Comisión Desormeaux.

El Subsecretario de Previsión Social afirmó que existe la clara decisión gubernamental de avanzar en tal sentido en el caso de la Superintendencia de Valores y Seguros, y está en estudio todavía la conveniencia de hacerlo también en el caso de la Superintendencia de Pensiones. Sin embargo, no está contemplada esa posibilidad para la Suseso, básicamente por dos razones. La primera es que prácticamente todos los programas (sic) que ella fiscaliza son creados por ley y se rigen por ésta y sus respectivos reglamentos, por lo que el ámbito de discrecionalidad y el eventual ejercicio arbitrario de la autoridad del Superintendente se encuentra severamente acotado, a diferencia de lo que ocurre en otros sectores. La segunda es que a juicio del Ejecutivo resulta urgentemente necesario construir un nuevo sistema de seguridad laboral, y que las mutualidades se enfrenten a una forma de fiscalización distinta y reforzada, con una Superintendencia dotada de más atribuciones y más medios para ejercerla.

El Diputado señor Montes insistió en la conveniencia de instaurar un cuerpo colegiado al interior de la Suseso que cumpla algún rol con relación a ciertas resoluciones que el organismo deba adoptar, para evitar la discrecionalidad que caracteriza el ejercicio unipersonal de la autoridad, especialmente en materia de interpretación normativa.

El Diputado señor Silva propuso al respecto hacer obligatorio el proceso de consulta pública y de recepción de comentarios, previo a la dictación de circulares o instrucciones de carácter general, que faculta el párrafo tercero de la letra b), del artículo 2º de la ley N° 16.395, que se sustituye por el numeral 2 del artículo 1º del proyecto. En el mismo sentido, sugirió replicar el procedimiento para la dictación de normas generales aplicables a las Pymes, contemplado en el estatuto respectivo.

La Comisión de Trabajo y Seguridad Social dispuso en su informe que esta Comisión tomara conocimiento de los artículos primero, segundo y cuarto transitorios del proyecto. Por su parte, la Comisión de Hacienda agregó a su conocimiento los numerales 1), 2), 4), 6), 8) y 33) del artículo 1º, en conformidad con el numeral 2º inciso segundo del artículo 220 del Reglamento de la Corporación.

En relación con la discusión particular del articulado, cabe señalar lo siguiente:

El Diputado señor Godoy, don Joaquín (Presidente) propuso someter a votación separada el articulado con indicaciones y luego el resto de las disposiciones de competencia de esta Comisión.

Se presentaron las siguientes indicaciones:

- De los Diputados señores Jaramillo y Lorenzini, al numeral 4) del artículo 1º, para reemplazar en el inciso tercero del artículo 4º de la ley N° 16.395, que se sustituye, la frase "al Superintendente" por "a la Superintendencia".

- Del Diputado señor Robles, al numeral 4) del artículo 1º, para eliminar en la letra b) del inciso tercero del artículo 4º, que se sustituye, la frase "cuando las necesidades del Servicio así lo exijan y existan las disponibilidades presupuestarias".

- Del Diputado señor Silva, al numeral 33) del artículo 1º, para agregar al artículo 57 de la ley en enmienda un nuevo inciso del siguiente tenor:

"El monto específico de la multa, se determinará apreciando fundadamente la gravedad y las consecuencias del hecho, la capacidad económica del infractor y si éste hubiere cometido otras infracciones de cualquier naturaleza en forma reiterada."

Las indicaciones precedentes fueron declaradas **inadmisibles** por el Presidente de la Comisión, por versar sobre materias de competencia exclusiva de S.E. el Presidente de la República. No obstante, respecto de la segunda, su autor solicitó reconsiderar tal resolución conforme al artículo 25 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, siendo ratificada la inadmisibilidad por 7 votos a favor, 4 votos en contra y dos abstenciones. Votaron por la afirmativa los Diputados señores Godoy, don Joaquín; Macaya, don Javier; Marinovic, don Miodrag; Recondo, don Carlos; Santana, don Alejandro; Silva, don Ernesto, y Von Mühlenbrock, don Gastón. Por la negativa lo hicieron los Diputados señores Auth, don Pepe; Jaramillo, don Enrique; Lorenzini, don Pablo, y Robles, don Alberto. Se abstuvieron los señores Montes, don Carlos, y Ortiz, don José Miguel.

Por otra parte, el Diputado señor Silva solicitó votar separadamente el párrafo tercero de la letra b) del artículo 2º de la ley N° 16.395, que se

sustituye por el numeral 2) del artículo 1º del proyecto, por ser partidario de que el proceso de consulta previo a la dictación de circulares e instructivos de carácter general por parte de la Suseso sea obligatorio.

Puesto en votación el referido párrafo tercero de la letra b) del artículo 2º de la ley en enmienda, que se sustituye por el numeral 2) del artículo 1º del proyecto fue aprobado por 8 votos a favor, 4 votos en contra y una abstención. Votaron por la afirmativa los Diputados señores Godoy, don Joaquín; Macaya, don Javier; Marinovic, don Miodrag; Montes, don Carlos; Ortiz, don José Miguel; Recondo, don Carlos; Santana, don Alejandro, y Von Mühlenbrock, don Gastón. Se inclinaron por la negativa los Diputados señores Auth, don Pepe; Jaramillo, don Enrique; Robles, don Alberto, y Silva, don Ernesto. Se abstuvo el Diputado Lorenzini, don Pablo.

El resto del artículo 2º, que se sustituye por el numeral 2) del artículo 1º del proyecto fue aprobado por 11 votos a favor y dos abstenciones. Votaron por la afirmativa los Diputados señores Auth, don Pepe; Godoy, don Joaquín; Jaramillo, don Enrique; Lorenzini, don Pablo; Macaya, don Javier; Marinovic, don Miodrag; Montes, don Carlos; Ortiz, don José Miguel; Recondo, don Carlos; Santana, don Alejandro, y Von Mühlenbrock, don Gastón. Se abstuvieron los Diputados Robles, don Alberto, y Silva, don Ernesto.

Puesto en votación el numeral 4) del artículo 1º del proyecto, sustitutivo del artículo 4º de la ley N° 16.395, fue aprobado por 9 votos a favor y 4 votos en contra. Votaron por la afirmativa los Diputados señores Godoy, don Joaquín; Macaya, don Javier; Marinovic, don Miodrag; Montes, don Carlos; Ortiz, don José Miguel; Recondo, don Carlos; Santana, don Alejandro; Silva, don Ernesto, y Von Mühlenbrock, don Gastón. Votaron por la negativa los Diputados señores Auth, don Pepe; Jaramillo, don Enrique; Lorenzini, don Pablo, y Robles, don Alberto.

Sometido a votación el numeral 33) del artículo 1º del proyecto, sustitutivo del artículo 57 de la ley N° 16.395, fue aprobado por 8 votos a favor y 4 votos en contra. Votaron por la afirmativa los Diputados señores Auth, don Pepe; Godoy, don Joaquín; Jaramillo, don Enrique; Marinovic, don Miodrag; Montes, don Carlos; Ortiz, don José Miguel; Robles, don Alberto, y Von Mühlenbrock, don Gastón. Se inclinaron por la negativa los Diputados señores Lorenzini, don Pablo; Recondo, don Carlos; Santana, don Alejandro, y Silva, don Ernesto.

Puestos en votación los numerales 1), 6) y 8) del artículo 1º permanente y los artículos 1º, 2º y 4º transitorios, fueron aprobados por unanimidad. Votaron por la afirmativa los Diputados señores Auth, don Pepe; Godoy, don Joaquín; Jaramillo, don Enrique; Lorenzini, don Pablo; Macaya, don Javier; Marinovic, don Miodrag; Montes, don Carlos; Ortiz, don José

Miguel; Recondo, don Carlos; Robles, don Alberto; Santana, don Alejandro; Silva, don Ernesto, y Von Mühlenbrock, don Gastón.

Tratado y acordado en sesiones de fechas 12 y 19 de octubre, y 8 de noviembre, de 2011, con la asistencia de los Diputados señores Godoy, don Joaquín (Presidente); Auth, don Pepe; Jaramillo, don Enrique; Lorenzini, don Pablo; Macaya, don Javier; Marinovic, don Miodrag (Velásquez, don Pedro); Montes, don Carlos; Ortiz, don José Miguel; Recondo, don Carlos; Robles, don Alberto; Santana, don Alejandro; Silva, don Ernesto, y Von Mühlenbrock, don Gastón (Vilches, don Carlos), según consta en las actas respectivas.

Concurrió también el Diputado Monckeberg, don Nicolás.

SALA DE LA COMISIÓN, a 15 de noviembre de 2011.

JAVIER ROSSELOT JARAMILLO
Abogado Secretario de la Comisión