BOLETIN N° 4009-13 (S)-1

PRIMER INFORME DE LA COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY QUE AMPLÍA EL CONCEPTO DE ACCIDENTE DEL TRABAJO CONTEMPLADO EN LA LEY N° 16.744, SOBRE ACCIDENTES DEL TRABAJO Y ENFERMEDADES PROFESIONALES.

HONORABLE CAMARA:

Vuestra **Comisión de Trabajo y Seguridad Social** pasa a informaros, en primer trámite reglamentario, sobre el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, iniciado en Mensaje de S. E. el Presidente de la República, que amplía el concepto de accidente del trabajo de la ley N° 16.744, sobre accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.

Cabe señalar que el Ejecutivo hizo presente la urgencia con calificación de simple en el despacho en todos sus trámites constitucionales de esta iniciativa de ley.

A las sesiones que esta Comisión destinó al estudio de esta materia, asistieron el señor Ministro del Trabajo y Previsión Social, don Osvaldo Andrade Lara, la señorita Subsecretaria de Previsión Social, Lissette García Bustamante y el señor asesor de la misma Secretaría de Estado, don Francisco Del Río Correa.

****

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

En conformidad con el N° 1 del artículo 289 del Reglamento de la Corporación y para los efectos de los artículos 66 y 70 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 señalaros que la idea matriz o fundamental del proyecto es incorporar al ámbito de protección de la ley Nº 16.744 los accidentes que tengan lugar durante el traslado entre un lugar de trabajo y otro.

Tal idea matriz se encuentra desarrollada en dos artículos permanentes.

II.- RESUMEN DEL CONTENIDO DEL PROYECTO APROBADO POR EL SENADO.

La presente iniciativa se debe entender como un perfeccionamiento de la ley Nº 16.744, sobre seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, en cuanto incorpora como accidente de trayecto también el ocurrido al trabajador mientras se traslada desde un empleo hacia otro.

Cabe señalar que el artículo 5°, inciso primero, de la mencionada ley define como accidente laboral toda lesión que una persona sufra a causa o con ocasión del trabajo, y que produzca incapacidad o muerte. Por su parte, su inciso segundo, establece que son también accidentes del trabajo los ocurridos en el trayecto directo, de ida o regreso, entre la habitación y el lugar de trabajo.

Ahora bien, la interpretación de las autoridades administrativas acerca de la calificación de un trayecto para considerarlo como cubierto por el seguro de la ley, ha sido restringida, en el entendido que esta interpretación debe ser concordante con lo señalado en el inciso primero del mencionado artículo 5°, en cuanto a que, en general, el accidente laboral, es aquél sufrido por un trabajador con ocasión o por causa del trabajo que desarrolla, excluyéndose de esta manera los trayectos que no digan estricta relación con esta condición.

La norma propuesta, materia de este Informe, se hace cargo de la realidad laboral de varios sectores, entre otros el de los profesores, cuyos trabajadores laboran para más de un empleador en jornadas parciales, distribuyendo su tiempo entre dos, tres o más lugares de trabajo, trayectos que no estarían considerados dentro de la hipótesis que señala la ley. La iniciativa de ley propone que la cobertura incluya los trayectos que el trabajador recorra entre uno y otro empleo, además del que recorre hasta su lugar de habitación, adecuando los términos de la ley a la realidad laboral de quienes laboran en esas condiciones.

III.- DISCUSIÓN GENERAL.

El proyecto en informe fue aprobado en general, en su sesión de 4 de abril de 2006, por nueve votos a favor, ninguno en contra y tres abstenciones.

Con ocasión del debate, el Gobierno, representado por la señorita Subsecretaria de Previsión Social, señaló, primeramente, que el Mensaje recoge en lo sustancial las mociones presentadas sobre la misma

materia por las señoras Diputadas Muñoz, doña Adriana y Tohá, doña Carolina y por los señores Diputados Rossi, don Fulvio y Saffirio, don Eduardo y por los ex-Diputados señores Navarro, don Alejandro y Seguel, don Rodolfo.

En lo sustancial, explicó, la propuesta modifica el artículo 5° inciso segundo de la ley N° 16.744 estableciendo que son también accidentes del “trabajo en el trayecto” aquellos que ocurran en el trayecto directo entre dos lugares de trabajo, aunque correspondan a distintos empleadores. En este último caso se considerará que el accidente dice relación con el trabajo al que se dirigía el trabajador al ocurrir el siniestro.

Agregó, asimismo, que este proyecto es altamente sensible en sectores tales como profesores, vendedores y agentes de servicios, quienes tienen, generalmente, más de un empleador, existiendo aproximadamente un 4% de cotizantes que tienen más de un empleador, lo que significa cerca 150.000 trabajadores beneficiados. Se debe considerar –a su juicio- que los procesos de flexibilización laboral, pluriempleo o jornada parcial, requieren una adecuada protección contra los riesgos de accidentes del trabajo, que la legislación del año 1968 no reconocía.

Argumentó, además, que la calificación de un accidente como de trayecto, permite a los trabajadores acceder a prestaciones médicas gratuitas, subsidios por incapacidad laboral y en su caso, a indemnizaciones y pensiones.

Hizo hincapié en que la normativa propuesta no importa gasto fiscal y su impacto en los administradores del seguro de la ley N° 16.744, es marginal, atendida la poca incidencia que este tipo de accidentes tienen en el total de los accidentes de trayecto que hoy ya asumen estos administradores. En este sentido, señaló, la Superintendencia de Seguridad Social estima que con los actuales niveles de accidentes de trayecto que hay en el país --32.893 accidentes de trayecto durante el año 2004--, los accidentes de trayectos nuevos que deberían cubrir los organismos administradores de la ley N° 16.744, ascenderían en el peor de los casos a 658 eventos, con un costo total estimado para las Mutualidades de Empleadores de la ley N° 16.744 de $ 342 millones de pesos, en tanto que a ese mismo período las mutuales tuvieron un margen operacional del 4,4% e ingresos operacionales por $214. 673.451.000 y una utilidad neta de $ 20.658.849.000, con lo que queda claramente en evidencia que esta justa ampliación de cobertura no les acarreará ningún perjuicio a sus finanzas.

Recordó que las Mutualidades han planteado en ocasiones anteriores su preocupación por la insuficiencia de los aportes que hoy efectúan los empleadores para financiar el seguro, por las bajas de accidentabilidad y los costos fijos que deben asumir para mantener una infraestructura hospitalaria, cuestión que las ha llevado a ser reticente a aceptar “nuevos gastos”, calificación que rechaza el Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Agregó que esa Secretaría de Estado ha ofrecido y las Mutuales han aceptado, constituir mesas técnicas destinadas a estudiar el tema financiero del seguro,

con la mira siempre de otorgar un seguro de calidad, integral y de bajo costo, materia que, como puede apreciarse, no guarda relación con la ampliación del concepto de accidente de trayecto. En este sentido –a su juicio- los estudios elaborados por cuenta del sector mutual son de interés para el debate, pero en ningún caso concluyentes ni definitivos, de ahí que el gobierno ha solicitado al sector mutual abordar este tema desde una perspectiva técnica, a través de estas mesas sectoriales.

Argumentó que hoy los organismos administradores de la ley N° 16.744 se ahorran de cubrir un accidente de trayecto --el que ocurre luego de finalizar el primer empleo y cuando el trabajador se dirige al segundo empleo--, de modo que el proyecto del ejecutivo no hace sino volver el estado de las cosas al espíritu protector de la ley N° 16.744.

Recordó, además, que las Mutualidades de Empleadores han manifestado su apoyo a esta iniciativa, manifestando sólo su interés en que este tipo de accidentes sea cargado a las cotizaciones que deben pagar las empresas al seguro y no soportarlos las propias mutuales. En esta materia, señaló que actualmente sólo los días perdidos, las indemnizaciones, invalideces y muertes producto de accidentes a causa o con ocasión del trabajo y las enfermedades profesionales son considerados para el cálculo de la siniestralidad efectiva y la consecuente cotización adicional diferenciada que las empresas deben pagar al seguro de la ley N° 16.744 y cuyo proceso de evaluación dispone su artículo 16, que reglamenta el decreto supremo N° 67, de 1999, con lo que se excluyen los accidentes de trayecto.

Señaló que el Ministerio del Trabajo y Previsión Social ha preferido no innovar en esta materia por cuanto no aparece jurídica, ni técnicamente justificado, dar tratamiento financiero de accidente laboral, a un accidente de trayecto, pues con ello se alteraría las reglas fundamentales del seguro. En efecto, los accidentes de trayecto no pueden ser prevenidos por el empleador, menos por dos en conjunto, de ahí que resulta infundado recargar la tasa de un empleador por hechos que no están en la esfera de su resguardo, como lo son los lugares de trabajo, sino que más bien sus causas se deben a organización y educación vial, diseños urbanísticos, hábitos de desplazamientos y otros. Asimismo, la propuesta de cargar a las tasas de cotización que pagan las empresas, es contraria al texto expreso de la ley N° 16.744, la que en su artículo 16, claramente condiciona el alza o rebaja de la cotización adicional, a la adopción de medidas de prevención o en su caso a las condiciones de higiene y seguridad insatisfactorias en los lugares de trabajo.

Baste señalar, agregó, que en el año 1988 el Gobierno de la época modificó la ley N° 16.744 para permitir que sean las propias Mutuales las que apliquen los recargos o rebajas de la cotización adicional en relación a los riesgos efectivos existentes en el los lugares de trabajo, respecto de sus propias empresas adheridas y al hacerlo expresamente estableció en el inciso 3° del artículo 16 de la ley N° 16.744 que dicho recargo o rebaja debía

efectuarse *“en relación con la magnitud de los riesgos efectivos y las condiciones de seguridad* ***existentes en la respectiva empresa****”*.

Por su parte, el decreto supremo N° 67, de 1999, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, que regula la aplicación de los artículos 15 y 16 de la ley N° 16.744 sobre alza y rebaja de la cotización adicional diferenciada, establece expresamente para efectos de determinar la siniestralidad efectiva de las empresas --recargo de la cotización adicional diferenciada-- que no pueden ser considerados los accidentes de trayecto.

Por lo demás, señaló la señorita Subsecretaria de Previsión Social, el tratamiento legal y financiero que la ley N°16.744 le da a los accidentes de trayecto es similar al de la mayoría de los países que establecen un seguro contra accidentes del trabajo. En este sentido, el artículo 7 del Convenio 121, sobre prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado por Chile, establece que todo Miembro deberá prescribir una definición del accidente del trabajo, incluyendo las condiciones bajo las cuales un accidente sufrido en el trayecto al o del trabajo es considerado como un accidente del trabajo.

Los accidentes del trayecto, constituyen una asimilación a accidente del trabajo, pues técnicamente no ocurren en los lugares de trabajo, de ahí que desde el punto de vista financiero y considerando que los mismos nos son prevenibles por el empleador, es que tienen un tratamiento financiero diferenciado y en donde el trabajador afectado tiene derecho a percibir siempre idénticas prestaciones.

En consecuencia, señaló, se ha demostrado que desde el punto de vista técnico, financiero y jurídico resulta inviable, inconveniente e improcedente alterar las bases fundamentales del financiamiento del seguro, para hacer de cargo de las empresas a través del recargo de la cotización adicional, el financiamiento de los accidentes de trayecto entre dos lugares de trabajo. Asimismo, expresó, esa propuesta resulta doblemente discriminatoria, pues de aceptarse la petición formulada por las mutuales, se estaría en presencia de dos tipos de accidentes de trayecto, uno que se financia con cargo a los ingresos de los organismos administradores y otro que se financiarían con cargo a las cotizaciones que pagan a las empresas. Asimismo, resultaría un elemento de discriminación para los trabajadores, pues las empresas dejarían de contratar a los trabajadores que tuvieran más de un empleo por temor que los mismos sufrieren un accidente de trayecto entre los dos empleos. E importaría encarecer la mano de obra y aumentar los costos de la planilla, particularmente lo que se refiere a las pequeñas y medianas empresas, por lo que esa propuesta podría resultar ser una medida antiempleo.

En otro aspecto, agregó, las mutuales han esgrimido que la redacción del proyecto daría entender que se estaría dando el carácter de accidente de trayecto a los accidentes que ocurran en el desplazamiento entre dos lugares de trabajo, que pertenecen al mismo empleador, que hoy son

considerados como accidentes con ocasión del trabajo. Al respecto, manifestó, cabe hacer presente que el espíritu, la letra, el mensaje, la discusión parlamentaria demuestra claramente lo contrario, es decir que la situación regulada dice relación al accidente ocurrido durante el desplazamiento entre dos lugares de trabajo, pertenecientes a dos empleadores diferentes y que la expresión “aunque pertenezcan a dos empleadores distintos” debe interpretarse armónicamente, con el actual inciso 2° del artículo 5 de la Ley, que es donde se va insertar la norma, que se refiere al accidente de trayecto entre la casa habitación y el lugar de trabajo o viceversa, que naturalmente supone la existencia de un solo empleador, en tanto que esta nueva figura contempla más de un empleador, por lo que era necesario dejar claramente establecido la excepción a través de la expresión ya indicada.

Por su parte, la **Asociación de Mutuales A. G., representada por su Secretario General, don Humberto Prieto Concha**, señaló que ese organismo se encuentra absolutamente de acuerdo en que se legisle para que quede cubierta por la ley N° 16.744 el accidente que sufriere un trabajador en el trayecto entre un lugar de trabajo y el lugar de trabajo con otro empleador, solucionando un vacío que contiene dicha ley, y que no admite la simple vía interpretativa. Pero que, sin perjuicio de ello, el proyecto merece observaciones, entre las que destacó:

a.- Al siniestro se le está dando el carácter de accidente de trayecto, siendo más propio que se le considere “trayecto con ocasión del trabajo”, pues no cuenta con el elemento habitación, que es un elemento propio de dicho siniestro.

b.- El efecto en el financiamiento. Puesto que los accidentes de trayecto no se imputan en las tasas de siniestralidad, no afectando, por lo tanto, las tasas de cotización adicional.

c.- La redacción puede llevar a equívocos, puesto que resulta que un trabajador puede tener más de un lugar de trabajo con un mismo empleador, y en estos casos, el accidente que le ocurra es con ocasión del trabajo, por lo que debería precisarse que el trayecto es entre un empleador y otro, y que

d.- Tratándose de un nuevo riesgo cubierto, éste debe ser financiado por los empleadores.

Por su parte, los señores parlamentarios hicieron hincapié en que el Mensaje recoge en plenitud los planteamientos contenidos en dos mociones parlamentarias sobre la materia las que, por dudas de constitucionalidad, fueron recogidos por el Ejecutivo en el Mensaje que se Informa. Además, precisaron que la ampliación del concepto de accidentes del trabajo a los acaecidos durante el trayecto que realiza un trabajador desde un lugar de trabajo a otro no altera la base de la cotización sobre seguro de

accidentes del trabajo y que, en consecuencia, es plenamente asimilable al accidente que ocurre entre el trayecto directo, de ida o regreso, entre la habitación del trabajador y el lugar de trabajo.

IV.- ARTÍCULOS CALIFICADOS COMO NORMAS ORGÁNICAS CONSTITUCIONALES O DE QUÓRUM CALIFICADO.

Vuestra Comisión estimó que el artículo primero del proyecto reviste el carácter de norma de quórum calificado.

V.- ARTÍCULOS DEL PROYECTO DESPACHADO POR LA COMISIÓN QUE DEBAN SER CONOCIDOS POR LA COMISIÓN DE HACIENDA.

Vuestra Comisión estimó que en el proyecto de ley en informe no existen disposiciones que deban ser conocidas por la Comisión de Hacienda.

VI.- ADICIONES Y ENMIENDAS QUE LA COMISIÓN APROBÓ EN LA DISCUSIÓN EN PARTICULAR.-

Vuestra Comisión, durante la discusión en particular, no realizó adiciones o enmiendas al texto del proyecto aprobado por el Senado.

VII.- ARTÍCULOS E INDICACIONES RECHAZADAS O DECLARADAS INADMISIBLES POR LA COMISIÓN.

Vuestra Comisión rechazó por siete votos en contra, seis a favor y ninguna abstención, una indicación del Diputado señor Monckeberg al artículo 1° del proyecto que reemplazaba la expresión “aunque correspondan” por la palabra “correspondiente”.”

VIII.- DISCUSIÓN PARTICULAR.

Durante la discusión particular el proyecto de ley fue aprobado de la siguiente forma:

“Artículo 1º.- Agréganse en el inciso segundo del artículo 5º de la ley Nº 16.744, antes del punto final (.), la siguiente frase y oración: “, y aquéllos que ocurran en el trayecto directo entre dos lugares de trabajo, aunque correspondan a distintos empleadores. En este último caso, se

considerará que el accidente dice relación con el trabajo al que se dirigía el trabajador al ocurrir el siniestro".

-- Puesto en votación fue aprobado por 10 votos a favor, ninguno en contra y 3 abstenciones.

Artículo 2º.- La presente ley regirá a partir del 1º del mes subsiguiente al de su publicación.".

-- Puesto en votación fue aprobado por 10 votos a favor, ninguno en contra y 3 abstenciones.

IX. TEXTO DEL PROYECTO DE LEY APROBADO POR LA COMISIÓN.

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

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

"**Artículo 1º**.- Agréganse en el inciso segundo del artículo 5º de la ley Nº 16.744, antes del punto final (.), la siguiente frase y oración: ", y aquéllos que ocurran en el trayecto directo entre dos lugares de trabajo, aunque correspondan a distintos empleadores. En este último caso, se considerará que el accidente dice relación con el trabajo al que se dirigía el trabajador al ocurrir el siniestro".

Artículo 2º.- La presente ley regirá a partir del 1º del mes subsiguiente al de su publicación.".

****

SE DESIGNO DIPUTADA INFORMANTE A DOÑA ADRIANA MUÑOZ D'ALBORA.

SALA DE LA COMISION, a 4 de abril de 2006.

Acordado en la sesiones de fecha 21 de marzo y 4 de abril del presente año, con asistencia de los Diputados señores Aguiló (Presidente); Alinco; Bertolino; Dittborn; Goic; Melero; Meza; Monckeberg; señora Muñoz, doña Adriana; Recondo; Saffirio; Salaberry, y señora Vidal, doña Ximena.

PEDRO N. MUGA RAMÍREZ
Abogado Secretario de la Comisión