

N° 60.548 Fecha: 30-VII-2015

Se han dirigido a esta Contraloría General la Dirección del Trabajo y la Secretaría Regional Ministerial de Salud de la Región del Bío-Bío, emitiendo los informes que les fueron solicitados en relación al oficio N° 92.924, de 2014, referido a la entidad facultada para imponer multas ante el accidente del trabajo que afectara a un funcionario del Hospital Naval "Almirante Adriaola" de Talcahuano, atendidas las atribuciones conferidas por la ley, tanto a esa Dirección como a las Secretarías Regionales Ministeriales de Salud.

En esa oportunidad, también fue requerido el Ministerio de Salud, sin que hasta la fecha hubiere dado cumplimiento a esta instrucción, por lo que, atendido el tiempo transcurrido, se emite el presente pronunciamiento sin dicha comunicación.

Previamente, es útil recordar, que el anotado oficio atendió una presentación formulada por la Inspección Comunal del Trabajo de Talcahuano, en la que remitía el informe de fiscalización relativo al mencionado accidente laboral, el que constataba infracciones en materia de higiene y seguridad, sin cursar multas al efecto, por carecer ese organismo de las facultades para ello.

En esa ocasión, este Ente Contralor concluyó que, en virtud de las disposiciones que señala y de las especiales características del establecimiento empleador del trabajador lesionado, para pronunciarse sobre la materia era necesario determinar la entidad encargada de sancionar las infracciones a la normativa que pudieren verificarse en el accidente de que se trata, para lo cual requirió los mencionados informes.

Al respecto, la Dirección del Trabajo expresa que de acuerdo con su orden de servicio N° 2, de 31 de mayo de 2013, que "Sistematiza, refunde y actualiza las instrucciones vigentes relativas a criterios de actuación frente a accidentes del trabajo y ocultamiento de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales", en el rubro "Accidentes de Funcionarios Públicos o Municipales", deben investigarse los accidentes del trabajo graves o fatales que afecten a dichos servidores.

El documento agrega que "Por el contrario, esta obligación de informar a la Inspección del Trabajo no es aplicable al personal afecto a las disposiciones relativas a accidentes en actos de servicio y enfermedades profesionales de las Fuerzas Armadas, Carabineros de Chile y Servicio de Investigaciones, regidos por el DFL N° 1 de la Subsecretaría de Guerra, en el DFL N° 2 del Ministerio del Interior, ambos de 1968, en el DFL N°1 de 1980, de la Subsecretaría de Investigaciones y en las leyes 18.948 y 18.961. Tampoco se aplica al personal de planta y contratado de la Dirección General de Aeronáutica Civil que depende de la Fuerza Aérea de Chile."

Respecto de este personal, la orden de servicio dispone que "no corresponderá la aplicación de sanciones a las infracciones constatadas y las mismas deberán ser informadas, mediante Ordinario, a la Contraloría General de la República."

La entidad informante agrega que "la Orden de Servicio indicada no se pronuncia específicamente sobre la competencia de la Dirección respecto del personal contratado por los Hospitales de las Fuerzas Armadas en virtud de lo dispuesto en los artículos 1° y 3° de la ley N° 18.476, no obstante lo cual, de tener estos la calidad de funcionarios públicos dependientes de un establecimiento de salud de la Armada, no pertenecerían a la Administración Civil del Estado, por lo que no se alteraría mayormente lo tratado en dicha Orden de Servicio".

A su vez, la Secretaría Regional Ministerial de Salud del Bío-Bío expresa que, en su opinión, los servidores como aquel afectado por el accidente que se examina, afiliados

al régimen del decreto ley N° 3.500, de 1980, “de conformidad con lo dispuesto en los artículos 3°, 8° y 9° de la ley N° 18.458, que establece el régimen previsional del personal de la Defensa Nacional, en materia de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, se encuentran afectos a la normativa aplicable a los servidores de las Fuerzas Armadas.”.

En razón de ello, concluye que “es la Dirección de Sanidad de la Armada la encargada de fiscalizar, al interior de sus establecimientos, el cumplimiento de las disposiciones aplicables en materia de accidentes del trabajo y por tanto la Autoridad Sanitaria no es competente para aplicar multas originadas en la investigación de accidente laboral sufrido por funcionario del Hospital Naval Almirante Adriaola.”.

Señalado lo anterior, es pertinente referirse, primeramente, al régimen jurídico aplicable a los trabajadores de los hospitales de las Fuerzas Armadas y de Carabineros de Chile, a que se refiere la ley N° 18.476, en materia de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. Para ello, cabe recordar que el inciso segundo del artículo 1° de ese texto legal faculta a los directores y jefes de los establecimientos de salud indicados en el inciso primero de dicha norma -entre los que se cuenta el Hospital Naval “Almirante Adriaola” de Talcahuano- para que contraten personal para esos recintos, con cargo a los recursos que menciona.

El inciso segundo del artículo 2° de la misma ley extiende tal prerrogativa al Director del Hospital de Carabineros de Chile “Del General Humberto Arriagada Valdivieso”.

Luego, el inciso segundo de su artículo 3° preceptúa que este personal se regirá por las normas laborales y previsionales propias del sector privado, con las excepciones que señala.

Enseguida, cabe precisar que estos centros de salud son reparticiones dependientes del Ministerio de Defensa Nacional, a través de la rama respectiva, y en tal carácter forman parte de la Administración del Estado (aplica criterio contenido en el dictamen N° 47.967, de 2000), lo que en el caso del Hospital de Carabineros de Chile se verifica respecto del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, conforme a la ley N° 20.502.

En este contexto, esta Contraloría General ha informado, entre otros, en los dictámenes N°s. 18.367, de 1993, 36.294, de 1994 y 37.953, de 2004, que el personal de estos recintos, contratado con recursos propios, en los términos revisados, se rige por las disposiciones de la ley N° 16.744 “cuerpo legal complementario del Código del Trabajo, aplicable cuando dichos personales no tienen otro sistema de protección contra los riesgos referidos.”.

Así, resultándoles aplicable la referida normativa, sus empleadores se encuentran afectos a las obligaciones que les impone la anotada ley, entre las que se cuenta, en lo que interesa, aquella prevista en el inciso cuarto de su artículo 76, que dispone que “Sin perjuicio de lo dispuesto en los incisos precedentes, en caso de accidentes del trabajo fatales y graves, el empleador deberá informar inmediatamente a la Inspección del Trabajo y a la Secretaría Regional Ministerial de Salud que corresponda, acerca de la ocurrencia de cualquiera de estos hechos. Corresponderá a la Superintendencia de Seguridad Social impartir las instrucciones sobre la forma en que deberá cumplirse esta obligación.”.

Su inciso quinto agrega que “En estos mismos casos el empleador deberá suspender de forma inmediata las faenas afectadas y, de ser necesario, permitir a los trabajadores la evacuación del lugar de trabajo. La reanudación de faenas sólo podrá efectuarse cuando, previa fiscalización del organismo fiscalizador, se verifique que se han subsanado las deficiencias constatadas.”.

Finalmente, el inciso sexto establece que “Las infracciones a lo dispuesto en los incisos cuarto y quinto, serán sancionadas con multa a beneficio fiscal de cincuenta a ciento cincuenta unidades tributarias mensuales, las que serán aplicadas por los servicios fiscalizadores a que se refiere el inciso cuarto.”.

De la preceptiva citada se desprende, que en el caso en que el personal de que se trata sufra accidentes del trabajo fatales y graves, tales entidades deben cumplir con todas las obligaciones que esa normativa les impone en su calidad de empleadores y, en caso de infracción de las mismas, deben ser sancionados en la forma contemplada en esas disposiciones, tal como concluyera el dictamen N° 65.503, de 2010, respecto de los servicios públicos y las municipalidades.

Siendo ello así, cabe concluir, que las Inspecciones del Trabajo y las Secretarías Regionales Ministeriales de Salud, en el ámbito de sus respectivos territorios y competencias, están facultadas para ejercer su labor fiscalizadora en los recintos asistenciales de las Fuerzas Armadas y de Carabineros de Chile de que se trata, de acuerdo a lo previsto, en lo que interesa, en el artículo 76 de la ley N° 16.744, atribución que comprende la potestad para aplicar sanciones a éstos cuando corresponda.

En razón de lo expuesto, corresponde que la Dirección del Trabajo complemente la orden de servicio N° 2, de 2013, en los términos expuestos.

Establecido lo anterior, corresponde ahora determinar cuál es la entidad encargada de sancionar las infracciones a la normativa que pudieren haberse verificado con motivo del accidente del trabajo que afectó a un empleado del Hospital Naval “Almirante Adriaola”, a que se refirió el oficio N° 92.924, de 2014.

Al respecto, conviene recordar que el inciso primero del artículo 65 de la mencionada ley N° 16.744 prevé que “Corresponderá al Servicio Nacional de Salud la competencia general en materia de supervigilancia y fiscalización de la prevención, higiene y seguridad de todos los sitios de trabajo, cualesquiera que sean las actividades que en ellos se realicen”, añadiendo en su inciso segundo que esta competencia se ejercerá incluso respecto de las empresas del Estado que por sus leyes orgánicas, se encuentren actualmente exentas de este control.

Su artículo 68 dispone que las empresas o entidades deberán implementar las medidas de higiene y seguridad en el trabajo que les prescriba el Servicio Nacional de Salud, agregando, en su inciso segundo, que el incumplimiento de este deber será sancionado por esa repartición, de acuerdo con el procedimiento de multas y sanciones contenido en el Código Sanitario y en las demás disposiciones legales pertinentes.

En este contexto, es útil señalar que el artículo 2° del decreto N° 594, de 1999, del Ministerio de Salud -que Aprueba Reglamento Sobre Condiciones Sanitarias y Ambientales Básicas en los Lugares de Trabajo-, preceptúa que “Corresponderá a los Servicios de Salud, y en la Región Metropolitana al Servicio de Salud del Ambiente, fiscalizar y controlar el cumplimiento de las disposiciones del presente reglamento y las del Código Sanitario en la misma materia, todo ello de acuerdo con las normas e instrucciones generales que imparta el Ministerio de Salud.”.

Su artículo 131 establece que las infracciones a dichas disposiciones serán sancionadas por los Servicios de Salud en cuyo territorio jurisdiccional se hubieren cometido, previa instrucción del sumario respectivo en conformidad con el Libro Décimo del Código Sanitario, atribución actualmente radicada en las respectivas

secretarías regionales ministeriales de salud, de acuerdo con el artículo 4° N° 3, inciso segundo, del decreto con fuerza de ley N° 1, de 2005, del Ministerio de Salud.

Por otra parte, el Código del Trabajo, en el inciso primero de su artículo 184, impone al empleador la obligación de tomar todas las medidas necesarias para proteger eficazmente la vida y salud de los trabajadores, informando de los posibles riesgos y manteniendo las condiciones adecuadas de higiene y seguridad en las faenas, como también, los implementos para prevenir accidentes y enfermedades profesionales.

El inciso cuarto del mismo artículo encarga a la Dirección del Trabajo fiscalizar el cumplimiento de las normas de higiene y seguridad en el trabajo, sin perjuicio de las facultades conferidas a otros servicios del Estado en virtud de las leyes que los rigen.

En el mismo sentido, el artículo 505 de ese Código precisa que es la referida dirección la entidad encargada de fiscalizar y sancionar las infracciones relativas a las medidas de protección de los trabajadores.

En este contexto normativo, es pertinente hacer presente que el artículo 191 del Código del Trabajo contiene una norma de abstención, según la cual “Cada vez que uno de los servicios facultados para fiscalizar la aplicación de normas de higiene y seguridad, se constituya en visita inspectiva en un centro, obra o puesto de trabajo, los demás servicios deberán abstenerse de intervenir respecto de las materias que están siendo fiscalizadas, en tanto no se haya dado total término al respectivo procedimiento.”.

En armonía con dicha disposición, la orden de servicio N° 2, de 2013, de la Dirección del Trabajo, en su apartado 6.4, regula las situaciones que pueden producirse con motivo de la concurrencia de los organismos fiscalizadores al lugar en que se produjo un accidente del trabajo, disponiendo, en lo que interesa, que cuando la otra entidad que se haga presente en el lugar sea la Secretaría Regional Ministerial de Salud respectiva, será esa dirección la que fiscalice, aplique sanciones y/o levante las demás medidas que señala, según las materias que se hayan coordinado con el otro órgano fiscalizador.

Transcríbese al Ministerio de Salud, a la Superintendencia de Seguridad Social, a los Hospitales Militares de Santiago y del Norte, a la Central Odontológica del Ejército, al Hospital de la Fuerza Aérea de Chile “Doctor Raúl Yazigi Jáuregui”, a los Hospitales Navales “Almirante Nef” y “Almirante Adriaola”, al Hospital de las Fuerzas Armadas “Cirujano Cornelio Guzmán”, al Hospital de Carabineros de Chile “Del General Humberto Arriagada Valdivieso”, a la Contraloría Regional del Bío-Bío y a la División de Auditoría Administrativa de esta Entidad Fiscalizadora.

Saluda atentamente a Ud.,

Patricia Arriagada Villouta
Contralor General de la República
Subrogante