



Rep 716
Proyecto de Ley N° 2015/2017- CR



Ley que establece la vía procesal judicial idónea para garantizar la cobertura del Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo.

El Grupo Parlamentario Fuerza Popular, a iniciativa de la Congresista MARIA URSULA LETONA PEREYRA, en uso de sus facultades de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política y los artículos 22° inciso c), 37°, 75° y 76°, del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto:

PROYECTO DE LEY

LEY QUE ESTABLECE LA VÍA PROCESAL JUDICIAL IDÓNEA PARA GARANTIZAR LA COBERTURA DEL SEGURO COMPLEMENTARIO DE TRABAJO DE RIESGO

Artículo 1.- Objeto de la ley

La presente ley tiene por objeto incorporar un párrafo al artículo 19 de la Ley N° 26790, Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud, conforme al texto siguiente:

"Artículo 19.- SEGURO COMPLEMENTARIO DE TRABAJO DE RIESGO

(...)

Las discrepancias que surjan sobre su cobertura se resuelven en última instancia administrativa por el Instituto Nacional de Rehabilitación, el mismo que queda facultado a efectuar y/o solicitar los exámenes médicos correspondientes. El procedimiento ante el Instituto Nacional de Rehabilitación constituye vía administrativa previa para recurrir al Poder Judicial vía proceso ordinario laboral o al Centro de Conciliación y Arbitraje de la Superintendencia Nacional de Salud – SUSALUD, constituyendo requisito de admisibilidad de la demanda la presentación del dictamen emitido por el Instituto Nacional de Rehabilitación."

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA.- VIA IDÓNEA Y PREVIA

En el marco de lo dispuesto en el inciso 2, artículo 5 del Código Procesal Constitucional, el proceso ordinario laboral o el proceso de arbitraje o conciliación que se siga en el Centro de Conciliación y Arbitraje de la Superintendencia Nacional de Salud – SUSALUD, constituye vía específica e idónea para proteger cualquier derecho constitucional amenazado o vulnerado a que se refiere el último párrafo del artículo 19 de la Ley N° 26790, Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud.

21F 2017


SEGUNDA.- REGLAMENTACIÓN

Autorícese al Poder Ejecutivo a que en un plazo de treinta (30) días calendarios de promulgada la presente ley, adecúe las disposiciones del Decreto Supremo N° 003-98-SA y otras normas complementarias a lo dispuesto en la presente ley.

TERCERA.- DEROGACIÓN

Deróguese cualquier disposición que se oponga a la presente ley.

Lima, 28 de septiembre de 2017


CARLOS HUMBERTO TICLLA RAFAEL
Congresista de la República

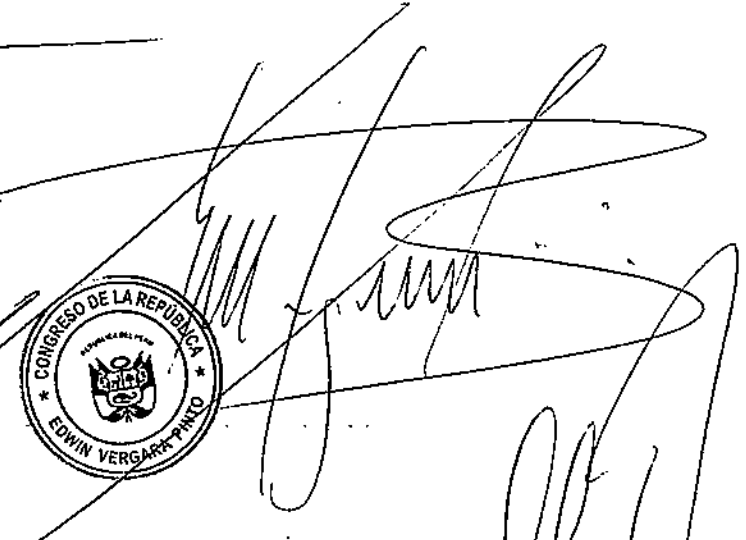




MARIA ÚRSULA LETONA PEREYRA
Congresista de la República

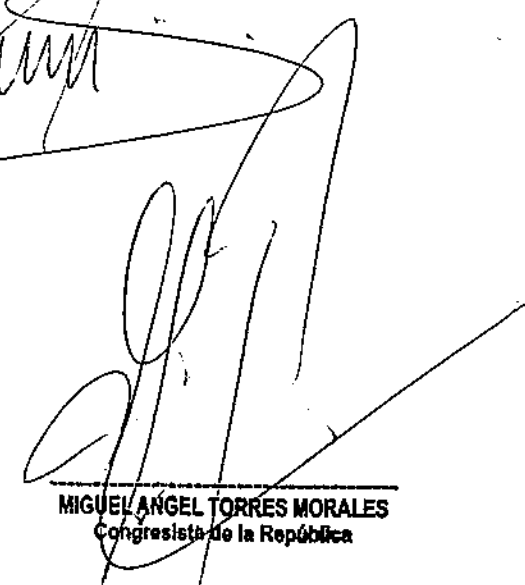

Daniel Salaverry Villa
Portavoz
Grupo Parlamentario Fuerza Popular


LUCIO AVILA ROJAS
Congresista de la República


BETTY G. ANANCULI GOMEZ
Congresista de la República



EDWIN VERGARA PINO


OCTAVIO SALAZAR MIRANDA
Congresista de la República


MIGUEL ANGEL TORRES MORALES
Congresista de la República

PROYECTO DE LEY 2015/2017-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 19 de OCTUBRE de 2017

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 2015 para su estudio y dictamen, a las Comisiones de Trabajo y Seguridad Social; Salud y Población.

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El artículo 7 de la Constitución Política del Perú, reconoce el derecho de todos a la protección de su salud, la del medio familiar y la de la comunidad, así como el deber de contribuir a su promoción y defensa; por otro lado, conforme al artículo 10 el Estado reconoce el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social, para su protección frente a las contingencias que precise la ley y para la elevación de su calidad de vida. Dentro del concepto constitucional del derecho a la seguridad social se circunscribe el Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo.

El Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo – SCTR fue creado mediante la Ley N° 26790, Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud, la cual fue publicada el 17 de mayo de 1997. Asimismo, el Decreto Supremo N° 003-98-SA regula los procedimientos para brindar prestaciones de salud y prestaciones económicas derivados del SCTR como consecuencia de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales no cubiertas por el régimen de pensiones general a cargo de la ONP y/o las AFP.

El Seguro Complementario de Trabajo brinda cobertura adicional de prestaciones de salud y económicas por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales a los trabajadores. Incluye a empleados dependientes o independientes y obreros, los cuales deben tener la condición de afiliados regulares del Seguro Social de Salud. Asimismo, deberán laborar en un centro de trabajo en el que se desarrollen actividades de alto riesgo previstas por ley o decreto supremo.

Las prestaciones de salud son otorgadas por ESSALUD o por una Entidad Prestadora de Salud – EPS, y las prestaciones de carácter económico son otorgadas por una compañía de seguros acreditada por la Oficina de Normalización Provisional – ONP.

Por otro lado, se considera “accidente de trabajo” a los siguientes supuestos: lesión orgánica o perturbación funcional, causada en el centro de trabajo o con ocasión del trabajo, por acción imprevista, fortuita u ocasional de una fuerza externa, repentina y violenta que obra súbitamente sobre la persona del trabajador o debida al esfuerzo del mismo. Asimismo, se entiende como enfermedad profesional a todo estado patológico permanente o temporal que sobreviene al trabajador como consecuencia directa de la clase de trabajo que desempeña o del medio en que se ha visto obligado a trabajar.¹

Las actividades de alto riesgo se encuentran detalladas en el anexo 5 del Decreto Supremo N° 009-97-SA, el cual incluye 174 actividades consideradas riesgosas; y es que a raíz de la dación de la Ley N° 29344, Ley Marco de Aseguramiento Universal en Salud y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 008-2010-SA se ha establecido que el riesgo ocupacional a que están expuestos todos los trabajadores como consecuencia de las labores que desempeñan en su centro de trabajo, o a través de actividad laboral desarrollada independientemente, debe ser materia de aseguramiento progresivo hasta alcanzar la universalidad. El artículo 105 del citado Reglamento establece que la cobertura que brinda el Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo debe ser otorgada a favor de la totalidad de las personas que laboran

¹ Centro de Prevención de Riesgos del Trabajo - CEPRIT de 2013. Boletín Informativo (Año 1 – N° 04), página 1.

o prestan servicios en empresas o entidades empleadoras que desarrollan cualquier actividad económica, con prescindencia de la naturaleza de su vinculación contractual de conformidad con lo establecido en el artículo 19 de la Ley N° 26790, y que el Ministerio de Salud aprobará la progresividad en el que se implementará dicho listado, tendiendo a su universalización.

Con este nuevo universo de actividades que deben estar cubiertas y las nuevas que se irán incorporando conforme a la política de aseguramiento progresivo universal, se puede advertir que las discrepancias o divergencias en cuanto a los términos del otorgamiento o no de las prestaciones del SCTR se irán incrementando.

Conforme se evidencia en el Informe Defensorial N° 172 "Estudio del proceso de amparo en el Distrito Judicial de Lima: fortaleciendo la justicia constitucional", de la Defensoría del Pueblo, detalla que *"los juzgados constitucionales del Distrito Judicial de Lima se instalaron en el 2009. Hasta el 2014 los ocho juzgados supervisados recibieron más de 89 mil casos de amparo, hábeas data y cumplimiento, en la mayoría de los cuales (más del 40% de la muestra de procesos de amparo) se discuten derechos de personas en situación de alta vulnerabilidad por ser adultas mayores o padecer enfermedades graves."*²

En el citado informe, se ha podido advertir que en el 41% de demandas se alegó la violación del derecho a la pensión, en el 28% el derecho a la seguridad social, el derecho a la tutela judicial efectiva fue alegado en un 26% y en un 25% el derecho a la igualdad y no discriminación.³

Dentro de este marco, se evidencia un gran incremento en la cantidad de procesos de amparo generados con la finalidad de lograr un beneficio contemplado en el Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo. Este alarmante incremento en la cantidad de procesos de amparo, origina que los beneficiarios no tengan una vía clara y expeditiva en la cual puedan reclamar su pretensión evidenciándose demoras notorias en la resolución de los casos, en la medida que un proceso de amparo en la actualidad tiene un tiempo de duración de 4 años en promedio.

Se debe tener presente que, tal como lo ha señalado el Tribunal Constitucional, en reiterada jurisprudencia, el proceso de amparo, es un proceso eminentemente subsidiario o residual, diseñado justamente para reparar el daño o violación de los derechos fundamentales de una persona en un caso específico, por lo que su finalidad no es la de convertirse en el procedimiento natural de reclamo de los beneficios del Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo, en detrimento del procedimiento específico regulado en el Decreto Supremo N° 003-98-SA, norma especial que regula el mismo.

Asimismo, el Informe Defensorial N° 172 indica que *"los procesos constitucionales se establecieron como vías especiales para garantizar la primacía de la Constitución Política y la protección de los derechos fundamentales. Por la naturaleza de los*

² Defensoría del Pueblo (2015) Estudio del proceso de amparo en el Distrito Judicial de Lima: fortaleciendo la justicia constitucional. Página 7, obtenido de: <https://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/defensoriales/Informe-Defensorial-N-172-2015.pdf>.

³ Defensoría del Pueblo (2015) Estudio del proceso de amparo en el Distrito Judicial de Lima: fortaleciendo la justicia constitucional. Página 26, obtenido de: <https://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/defensoriales/Informe-Defensorial-N-172-2015.pdf>.

*derechos objeto de protección, estos procesos cuentan con características particulares que otros procesos judiciales no tienen, por lo que, la vía constitucional no es la adecuada para discutir cualquier tipo de pretensión, más aún, si ésta requiere de actividad probatoria. El Código Procesal Constitucional establece los requisitos que una demanda debe cumplir para ser admitida en sede constitucional; pese a ello, en numerosas ocasiones los justiciables presentan demandas que incumplen estos requisitos y terminan incrementando, innecesariamente, la carga procesal en los juzgados constitucionales.*⁴

Este contexto hace evidente que el amparo se ha convertido en el procedimiento regular de reclamo del beneficio del Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo, por lo que se hace necesario y fundamental el establecer un proceso eficiente, que fortalezca la instancia administrativa expeditiva y con procedimientos claros y una posterior instancia judicial de reclamo a fin de evitar demoras injustificadas en la atención de los reclamos de los beneficiarios, así como para garantizar que la calificación de la invalidez se realice de forma técnica y justa, evitándose de esta forma sobrecostos al Estado en el caso específico de la ONP, entidad que a la fecha mantiene la mayor carga de procesos de amparo iniciados en su contra.

En conclusión, es obligación del Estado el generar un proceso de reclamo justo, ágil y con protocolos claros en el que el beneficiario pueda obtener una respuesta rápida sobre la procedencia o no de su reclamo. Este procedimiento ya se encuentra regulado en el Decreto Supremo N° 003-98-SA, en el cual existe un organismo autorizado y especializado que resuelve con criterio técnico, siendo éste el Instituto Nacional de Rehabilitación, cuya institucionalidad debemos fortalecer.

En adición a ello, no debe soslayarse que también constituye obligación del Estado el fijar un procedimiento idóneo a efectos que las partes puedan dirimir sus controversias dentro de un proceso jurisdiccional que otorgue las máximas garantías a las partes. En este sentido el proceso de amparo, al carecer de un estadio probatorio, no es el proceso idóneo en términos de proveer las herramientas necesarias al juez, a fin de que este último pueda ordenar se actúen los medios probatorios necesarios a efectos de poder determinar con certeza el grado de invalidez del beneficiario y la relación causa efecto entre las labores desempeñadas y la invalidez.

En tal sentido, el proceso ordinario laboral ofrece las garantías necesarias, especializadas y expeditivas en la medida que este proceso cuenta con un estadio probatorio pleno, manteniendo características similares al amparo en términos que el juez puede entre otras medidas dictar medidas cautelares de emergencia, de ejecución anticipada, entre otras facultades⁵. Además, cabe mencionar que durante el año 2016,

⁴ Defensoría del Pueblo (2015) Estudio del proceso de amparo en el Distrito Judicial de Lima: fortaleciendo la justicia constitucional. Página 93, obtenido de: <https://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/defensoriales/Informe-Defensorial-N-172-2015.pdf>.

⁵ Como bien ha reconocido el Tribunal Constitucional, a pesar de lo establecido en nuestra Constitución y las normas especiales que se encuentran vigentes, es evidente que en lo que concierne al acceso al derecho a la pensión regulada por el STCR, la realidad ha superado largamente el ideal planteado por el constituyente, con lo cual se ha establecido como práctica usual de los litigantes el recurrir a la vía de amparo a efectos de demandar pensión por el SCTR pese a que existen vías previas igualmente satisfactorias y efectivas para sus pretensiones. Para ello, es necesario contar con un procedimiento claramente establecido en el marco de las normas del SCTR, que permita a los asegurados solicitar acceso a la pensión y asegure la efectiva y oportuna prestación de la misma, debiendo de ser necesario que se dé cumplimiento obligatorio a ello previo al inicio de cualquier demanda arbitral o acción judicial.

el Poder Judicial, por medio de los juzgado laborales logró reducir la duración de los procesos laborales a 340 días en promedio (menos de un año), en virtud de la aplicación de la Ley N° 29497, Nueva Ley Procesal del Trabajo.

Para estos efectos, el presente proyecto de ley propone modificar el artículo 19 de la Ley N° 26790, Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud, ley que crea y regula aspectos generales del Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo, estableciendo que las discrepancias que surjan sobre la cobertura del SCTR se resuelven en única instancia administrativa por el Instituto Nacional de Rehabilitación, la que constituye vía administrativa previa para recurrir al Poder Judicial vía el proceso ordinario laboral; de esta manera, se fortalece la especialización tanto a nivel de la instancia administrativa como la vía judicial.

EFFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El efecto de la norma que se propone sobre la legislación nacional, implica la modificación del artículo 19 de la Ley N° 26790, Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud, mediante la incorporación de un párrafo que dispone que las discrepancias que surjan sobre la cobertura del Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo se resuelven en única instancia administrativa por el Instituto Nacional de Rehabilitación, la que constituye vía administrativa previa para recurrir al Poder Judicial vía el proceso ordinario laboral; permitiendo de esta manera contar con una vía administrativa y una vía judicial especializada, técnica, rápida y eficiente en la resolución de materia relativa al SCTR.

ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

El presente proyecto de ley no genera ningún costo al erario nacional; tiene como finalidad ratificar un procedimiento claro a fin de que los trabajadores puedan reclamar los beneficios que le correspondan por el Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo mediante un procedimiento especializado, técnico, rápido, eficiente y que a su vez proteja sus derechos.

Por el contrario, tiene por efecto reducir la elevada carga procesal que vienen afrontando los juzgados constitucionales a nivel nacional, a través del proceso de amparo el cual se ha desnaturalizado en su concepción de mecanismo de tutela urgente. El re direccionamiento de los recursos humanos y económicos fortalecerán las capacidades del sistema de administración de justicia en beneficio directo de los ciudadanos que acuden a este.