Boletín N° 9.190-13

Proyecto de ley, iniciado en moción del Honorable Senador señor Navarro, que prohíbe a las mutuales de empleadores realizar negocios y transacciones con empresas relacionadas y elimina la disposición que les permite dar prestaciones a personas que no tengan la calidad de beneficiarios de la ley N° 16.744.

La Ley N°16.744, que ESTABLECE NORMAS SOBRE ACCIDENTES DEL TRABAJO Y ENFERMEDADES PROFESIONALES, dispone en su artículo primero: “Declárase obligatorio el Seguro Social contra Riesgos de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales, en la forma y condiciones establecidas en la presente ley”; y en su artículo 11 señala que “El seguro podrá ser administrado, también, por las Mutualidades de Empleadores, que no persigan fines de lucro, respecto de los trabajadores dependientes de los miembros adheridos a ellas”.

Cuando se habla de personas sin fines de lucro, cabe acogerse a la definición doctrinaria. Las personas jurídicas son, de acuerdo a la doctrina entidades colectivas que tienen una personalidad propia, independiente de la personalidad individual de las personas físicas que la componen. Son sujetos de derechos, en tanto pueden contraer obligaciones y detentar derechos. Su constitución, regulación y autonomía está garantizada por el derecho de asociación.

El Artículo 545 inc. 1º del Código Civil dispone: “Se llama persona jurídica una persona ficticia, capaz de ejercer derechos y contraer obligaciones civiles, y de ser representada judicial y extrajudicialmente.”

Ahora, las personas jurídicas se clasifican, entra otras categorías, en las que:

a) No persiguen fines de lucro.

b) Sí persiguen fines de lucro.

Las organizaciones con fines de lucro se asimilan a las sociedades, aquellas personas jurídicas que buscan el lucro, la generación de utilidades. Cuando reparten esas utilidades, pagan impuesto a la renta.

Las sin fines de lucro son organizaciones cuyos ingresos no son repartidos entre sus socios, sino que se destinan a su objeto social. Como no se reparten utilidades, no pagan impuesto a la renta.

Para el Servicio de Impuestos Internos, las personas jurídicas sin fines de lucro, son contribuyentes de impuesto al valor agregado (IVA), pero no a la Renta. Los define así:

“Son organizaciones que no tienen como objetivo el lucro económico; esto es que, a diferencia de las empresas, los ingresos que generan no son repartidos entre sus socios, sino que se destinan a su objeto social. En consecuencia, los ingresos que obtienen y que solo estén constituidos por cuotas sociales que aportan sus asociados, para el financiamiento de las actividades sociales que realiza, no constituyen renta para los efectos tributarios, como asimismo, todo otro ingreso que una ley determinada tipifique como no constitutivo de renta tributable.

Dentro de este grupo de contribuyentes se consideran:

• Fundaciones
• Corporaciones
• Asociaciones gremiales
• Sindicatos
• Juntas de vecinos y organizaciones comunitarias
• Cooperativas
• Otras instituciones cuyo objeto no es el lucro económico”

Por su parte, el artículo 12° de la Ley 16.744, dispone que “El Presidente de la República podrá autorizar la existencia de estas Instituciones, otorgándoles la correspondiente personalidad jurídica, cuando cumplan con las siguientes condiciones:

a) Que sus miembros ocupen, en conjunto, 20.000 trabajadores, a lo menos, en faenas permanentes;

b) Que dispongan de servicios médicos adecuados, propios o en común con otra mutualidad, los que deben incluir servicios especializados, incluso en rehabilitación;

c) Que realicen actividades permanentes de prevención de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales;

d) Que no sean administradas directa ni indirectamente por instituciones con fines de lucro, y

e) Que sus miembros sean solidariamente responsables de las obligaciones contraídas por ellas.

No obstante, durante la Dictadura de Pinochet, se dictó, según un Reportaje de Ciper Chile, una norma, bajo presión de la Mutual Asociación Chilena de Seguridad, para eludir las condiciones establecidas en la Ley 16.744. Así, Decreto Ley N°1.819, que DISPONE SUPLEMENTOS AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION Y ESTABLECE NORMAS DE CARACTER PRESUPUESTARIAS, FINANCIERAS Y DE PERSONAL, ordena:

Artículo 29°.- “Las mutualidades de empleadores a que se refiere la ley 16.744 y las demás instituciones que mantengan hospitales podrán solicitar autorización para extender la atención médica que presten sus establecimientos cuando estén en condiciones para ello sin desmedro de las funciones y obligaciones que les encomienden o imponen la legislación que les es aplicable, sus reglamentos o estatutos.

La autorización a que se refiere el inciso anterior será solicitada al Ministerio del Trabajo y Previsión Social en el caso de las mutualidades regidas por la ley 16.744 o al Ministerio del cual dependan o por medio del cual se relacionen con el Ejecutivo, en el caso de las demás instituciones.

Por vía reglamentaria se fijarán las condiciones para el otorgamiento de dicha autorización y las modalidades que regularán los alcances de la ampliación de la

atención médica, así como su duración, financiamiento y demás aspectos necesarios para su aplicación.

Las mutualidades de Empleadores de la ley N°16.744 y demás instituciones referidas quedarán facultadas para celebrar los convenios que sean necesarios para la aplicación de lo dispuesto en los incisos anteriores".

Es decir, desde ese momento, las Mutuales podían extender sus servicios a:

Personas no cubiertas o beneficiadas por el seguro obligatorio de accidentes y enfermedades profesionales.

Por enfermedades o traumas no vinculados a accidentes laborales ni a enfermedades profesionales.

Nosotros creemos que ha habido un abuso de esta facultad determinada por decreto ley. Por ejemplo, La Mutual de Seguridad, ACHS, tiene plena participación en una serie de Sociedades anónimas, que actúan como sociedades espejo. Entre éstas podemos encontrar el Laboratorio Bionet con un 33.33%, Sorema S.A con 75%, Sorema del Sur S.A con un 30%, Sorema del Norte S.A con un 30%, Imágenes 2001 S.A con el 34%, SMI Concepción S.A con el 20%, SRM Concepción S.A con el 10.64%, SMMN Concepción S.A con un 20%, SMI S.A con un 22.2%, SMI Temuco S.A 49.14%, Esachs 99%, CEM HTS 99.99%, entre tantas otras. Entre estas sociedades figura un colegio, ocho inmobiliarias y al menos 23 sociedades creadas para ofrecer servicios de imagenología. De estas últimas, no sólo la ACHS hace uso. También lo hacen las 34 clínicas y centros de salud privada donde la mutual comparte sociedad con su principal competidora (la Mutual de Seguridad), otras clínicas, Isapres o grupos de médicos.

Es por ello que se dictó el Decreto N. 33, publicado el 27-MAY-1978, del MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL; SUBSECRETARIA DE PREVISION SOCIAL, que APRUEBA REGLAMENTO DEL ARTÍCULO 29º DEL D.L. Nº 1.819, DE 1977:

"Artículo 3º.- En el caso de las Mutualidades de Empleadores de la ley número 16.744, la extensión de la atención médica deberá orientarse, preferentemente, hacia los trabajadores de las empresas adherentes y las personas que causen derecho a asignación familiar en favor de dichos trabajadores.

Artículo 4º.- Las Mutualidades de Empleadores de la ley Nº 16.744 requerirán la autorización del Ministerio del Trabajo y Previsión Social para ampliar la atención médica que presten en sus hospitales.

Para solicitar esa autorización, las referidas entidades deberán presentar un plan en el que se señalen los recursos disponibles; se determinen las líneas que comprenderá la ampliación y sus beneficiarios, y se indiquen las medidas específicas que se adoptarán para garantizar el cumplimiento de los deberes que le imponen la ley Nº16.744 y sus reglamentos.

Las demás instituciones que mantengan hospitales y que decidan ampliar su atención médica, deberán solicitar la autorización correspondiente al Ministerio del cual

dependan o por medio del cual se relacionen con el Ejecutivo, quien fijará las condiciones de su otorgamiento.

El Ministerio del Trabajo y Previsión Social podrá poner término a la autorización otorgada o limitarla, cuando a su juicio se esté produciendo un desmedro en la ejecución preferente de las labores contempladas en la ley Nº 16.744, y en sus reglamentos".

No obstante, existe una "tierra de nadie", pues nadie fiscaliza el cumplimiento de estos acuerdos. Nos parece inconcebible que es que la SUSESO en respuesta a una solicitud de Transparencia (ORD: 055472 del 28.08.2012) en primera instancia nos indique la cantidad exacta de empresas afiliadas a la ACHS, y en una segunda solicitud (ORD: 62225 del 28.09.2012) donde pedimos de manera específica el listado de empresas afiliadas a las mutuales, se nos niegue la información, diciéndonos que 'no cuentan con la información solicitada', ya que según la Suseso 'no resulta necesario que esta Entidad (Suseso) cuente con dicha información' siendo que son ellos quienes deben fiscalizar a las mutuales en su operatividad; además no es lógico que tengan la cantidad exacta de empresas afiliadas y no el detalle de éstas.

Cabe señalar que entre el 2010 y 2011 la AChS aumentó en 153% sus excedentes, siendo un organismo sin fin de lucro, y que aun así mantiene altos ingresos monetarios. Paralelamente, el año 2010 esta mutual tuvo un total de excedentes de 7.158.809.000 de pesos y en el año 2011 estos aumentaron a 18.143.180.000 pesos. En los últimos diez años la ACHS ha invertido más de $6.635 millones (poco más de US$ 14.000.000) en marketing.

El "Informe Lucro en Educación". Comisión Técnica FCFM, señala las técnicas que en materia educacional han empleado las Universidades Privadas para eludir la prohibición legal de lucrar con la educación: "En Chile, la ley prohíbe la creación de instituciones de educación superior (específicamente, universidades) con fines de lucro. Sin embargo, tales establecimientos encuentran otros métodos para obtener utilidades a repartir entre sus socios, principalmente mediante el uso de inmobiliarias, bajo la dirección de éstos, quienes arriendan las instalaciones a la universidad, y por ende, obtienen ingresos a través del pago de éste, desde la universidad hacia la inmobiliaria, manteniendo todo el proceso dentro del marco legal, pero violando el real espíritu de la ley, que busca el no desvío de parte de las ganancias hacia fines distintos de los perseguidos por el proyecto educativo".

De acuerdo al mismo "Informe Lucro en Educación", LA VULNERACIÓN DE LA PROHIBICIÓN DE LUCRO ESTÁ DIRECTAMENTE ASOCIADA A LA MALA GESTIÓN educacional de las Universidades, al abuso y los pobres resultados académicos: "Es posible observar a simple vista diversas consecuencias de este sistema, como es el caso de las grandes deudas estudiantiles, y carreras de baja calidad. No obstante, para comprender en un plano más profundo los diferentes efectos de tal situación, es necesario conocer tanto los costos como consecuencias de tener un sistema de educación superior que permita el lucro, donde una manera efectiva corresponde al análisis de la experiencia de otros países, lo que se efectúa en las secciones siguientes".

Algo parecido pasa en las Mutuales, pues vemos que lejos de cumplir su objetivo de administrar prestaciones de seguridad social, abusan de los beneficiarios no cumpliendo el fin social para el que fueron creadas.

POR TANTO, venimos en presentar el siguiente

PROYECTO DE LEY

Artículo 1: Agrégase a la Ley 16744 el siguiente nuevo artículo 12 bis:

“Las Mutuales de empleadores establecidas conforme a la presente ley no podrán sostener vínculos contractuales, financieros o comerciales con ninguna entidad que involucre a quienes integren los órganos de dirección, administración, ejecución y control de la corporación, y/o terceros relacionados. Esta incompatibilidad será absoluta y su violación será causa suficiente para poner término a la autorización de su funcionamiento otorgado por el Estado”.

Artículo 2: Derógase el artículo 29 del Decreto Ley N. 1819, que DISPONE SUPLEMENTOS AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION Y ESTABLECE NORMAS DE CARACTER PRESUPUESTARIAS, FINANCIERAS Y DE PERSONAL.

ALEJANDRO NAVARRO BRAIN
SENADOR.