



ANT.: Denuncia de particular contra Mutuales de Seguridad. Rol N° 1914-11 FNE.

MAT.: Minuta de archivo.

Santiago, 11 de octubre de 2011

A : FISCAL NACIONAL ECONÓMICO
DE : JEFE DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES

Por la presente vía, informo al Sr. Fiscal acerca de la admisibilidad de la denuncia, recomendando archivar los antecedentes, sin perjuicio de remitir copias de los mismos a la División de Estudios para los fines que se indicarán, en virtud de las razones que se exponen a continuación:

I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 9 de junio de 2011, se recibe una denuncia contra las Mutuales de Seguridad por presuntos atentados a la libre competencia.
2. Manifiesta el denunciante que hace varios años las Mutuales de Seguridad compiten con prestadores privados de salud, ofreciendo servicios similares a los proporcionados por laboratorios clínicos, entre otros agentes. Aquello habría implicado, según señala, que dichas instituciones utilizarían infraestructura obtenida en base a beneficios estatales para fines distintos de aquellos para los cuales fueron creadas originalmente, vale decir, la atención de accidentes laborales. De esta forma, en términos del denunciante, se produciría una discriminación en la salud privada, toda vez que las Mutuales estarían capacitadas para ofrecer servicios a menores precios que sus competidores privados.
3. Adicionalmente, el denunciante refiere la existencia de acuerdos o convenios entre centros que pertenecen a las Mutualidades de Seguridad y algunas Instituciones de Salud Previsional ("Isapres"), los cuales les permitirían ofertar planes preferenciales, impidiendo a los laboratorios privados competir en igualdad de condiciones con dichas instituciones. Como ejemplo, el

denunciante indica el convenio que tendría la Isapre Colmena Golden Cross con el Laboratorio Clínico Bionet, perteneciente a la Asociación Chilena de Seguridad ("ACHS").

4. Aduce el denunciante que dicha situación de asimetría habría socavado las posibilidades de subsistencia de los pequeños y medianos laboratorios clínicos de todo el país.
5. Con fecha 22 de agosto de 2011, el denunciante presta declaración ante esta Fiscalía y ratifica en todas sus partes la denuncia interpuesta contra las Mutuales de Seguridad, aduciendo que la participación de dichas instituciones en el sistema privado de salud, ofreciendo prestaciones diversas para las cuales fueron originalmente creadas, ha generado un importante menoscabo en el negocio de los laboratorios clínicos.

II. ANÁLISIS DEL MERCADO

5. Las Mutuales de Seguridad son organismos creados por la Ley N° 16.744 de 1968, (en adelante "**ley de seguridad laboral**")¹, con el fin de administrar el seguro de accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales², siendo su principal fuente de financiamiento las cotizaciones de cargo empresarial³.
6. La misión fundamental de dichas instituciones es la protección de los trabajadores, ello mediante: i) la realización de programas preventivos y de capacitación de accidentes laborales o enfermedades profesionales; ii) la provisión de prestaciones médicas que se requieran en casos de accidentes que ocurran con ocasión de la jornada laboral; y, iii) la entrega de indemnizaciones, subsidios y pensiones a todo aquél que sea víctima de un accidente laboral o sufra una enfermedad profesional.

¹ Dicha Ley también crea el Instituto de Seguridad Laboral y Empresas Delegadas.

² El seguro social de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales es un seguro de salud laboral que tiene por objetivo otorgar prestaciones médicas y económicas a aquellos trabajadores que sufran un accidente del trabajo o contraigan una enfermedad profesional.

³ Según lo refiere el artículo 15 de la ley de seguridad laboral.

7. Dichas instituciones son corporaciones de derecho privado sin fines de lucro, cuya personalidad jurídica puede ser otorgada por el Presidente de la República a cualquier institución que cumpla con las condiciones establecidas en la ley⁴. Hasta ahora, en todo el país, sólo se les ha otorgado la autorización para operar como Mutualidades a tres instituciones: i) La Asociación Chilena de Seguridad ("ACHS"), ii) el Instituto de Seguridad del Trabajo ("IST") y iii) la Mutual de Seguridad de la Cámara Chilena de la Construcción ("Mutual de Seguridad").
8. En lo relativo a la denuncia, cabe mencionar que el Decreto Ley N° 1.819 de 1977, del Ministerio de Hacienda, habilita a las Mutualidades a prestar servicios de salud privada adicionales para los que originalmente fueron creadas. En efecto, su artículo 29 dispone: *"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"*; para señalar, posteriormente: *"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"*.
9. Dichos servicios en la actualidad serían prestados por las Mutuales por sí mismas o a través de sus respectivas sociedades relacionadas⁵.

⁴ El artículo 12° de la ley de seguridad laboral dispone las siguientes condiciones para constituirse como Mutual de Seguridad: 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.

⁵ Según se lee de la Memoria Anual 2010 de la ACHS: *"Son 15 las organizaciones que le corresponde administrar al Holding de Empresas ACHS, en las cuales la Asociación posee distintos porcentajes de participación. Cada una surgió en diferentes épocas para desempeñar funciones específicas de apoyo diagnóstico y otros servicios relacionados, constituyendo una variada gama que va desde el traslado de pacientes hasta la investigación y difusión del conocimiento científico. El conglomerado lo integran: Laboratorio Bionet, Sorema S.A., Sorema del Sur S.A., Sorema del Norte S.A., Imágenes 2001 S.A., SMI Concepción S.A., SRM Concepción*

10. Así pues, con la promulgación del referido Decreto Ley, la atención médica que prestaban las Mutualidades dejó de ser una actividad referida sólo a los beneficiarios del seguro social de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y pasó a aplicarse a trabajadores no vinculados a la Mutualidad, y en general, a cualquier persona no beneficiaria de dicho seguro obligatorio. De esta forma, junto al fin prioritario para el cual fueron creadas, las Mutuales de Seguridad pudieron expandir sus servicios médicos a segmentos diversos al de atención de enfermedades profesionales, ingresando a participar activamente en la industria de la salud privada.
11. Es preciso referir que, no obstante ser las Mutuales instituciones sin fines de lucro, igualmente deben atenerse a la misma carga tributaria que sus eventuales competidores privados en la medida que despliegan actividades que le generan ingresos⁶.

S.A., SMMN Concepción S.A., SMI S.A., SMI Temuco S.A., Esachs, Fucyt, Fiso, CEM HTS y UPC”.

En el mismo sentido la Memoria Anual 2010 de la Mutual de Seguridad señala: *“Enfocados en nuestra misión de Agregar Valor, Protegiendo a las Personas, y con el propósito de mejorar la cobertura y maximizar el uso de la capacidad hospitalaria instalada, Mutual de Seguridad mantiene desde hace más de 20 años, una alianza estratégica con la Asociación Chilena de Seguridad, la que le permite contar con la mayor red de prestadores hospitalarios del país. En nuestra red de 12 clínicas, cubrimos las necesidades de los afiliados en todas las regiones del territorio nacional, beneficiándose de nuestra reconocida calidad en la atención y con la oportunidad de acceder a más servicios de salud en modernas clínicas dotadas de personal calificado, equipamiento y protocolos de atención orientados a otorgar servicios con una conveniente relación calidad/precio. Solución de salud que cabe destacar, también está disponible para los demás habitantes de esas zonas”*.

⁶ En esta dirección se ha pronunciado el Servicio de Impuestos Internos al señalar que: *“las personas jurídicas regidas por el Título XXXIII, del Libro I, del Código Civil, entre las que se encuentran las Mutualidades de Empleadores, estarán afectadas por los impuestos de la LIR [Ley de Impuesto a la Renta] en la medida que obtengan rentas clasificadas en la Primera Categoría, atendiendo a la fuente generadora de sus ingresos, los cuales pueden provenir, entre otros, de actividades rentísticas, inversiones, inmobiliarias, de servicios, o cualquiera otra que se encuentre comprendida en los números 1 al 5 del artículo 20 de la LIR. De acuerdo con ello, si una sociedad mutualista, que conforme con sus estatutos no persigue fines de lucro, realiza actividades que le generan ingresos afectos, debe tributar con los impuestos pertinentes de la LIR por las utilidades obtenidas en dichas actividades, aún cuando destine tales rentas a sus fines y beneficios sociales”*⁶. Lo anterior, sin perjuicio que *“las cuotas que eroguen los asociados, entendiéndose por tales aquellas contribuciones periódicas fijas o variables que los asociados entreguen a la mutualidad con el fin de afrontar gastos y satisfacer necesidades sociales y las donaciones que perciban, no constituyen renta para la mutualidad, en virtud de lo dispuesto en los N°s 11 y 9 respectivamente, del artículo 17, de la LIR”*. (Ord. N° 2403 de 23 de diciembre de 2010, del Servicio de Impuestos Internos)

12. En este sentido, la eventual ventaja que detentarían las Mutuales no vendría dada por un menor costo operacional derivado de franquicias tributarias, sino por el aprovechamiento de infraestructura y de cierto nivel de ingresos y escala de usuarios que tienen asegurados, lo cual, atendidas ciertas economías de ámbito, les permitirían financiar las inversiones continuas que requiere el negocio con un costo exigido al capital sustancialmente menor que las instituciones privadas con las cuales compiten.

III. ANÁLISIS DE LA DENUNCIA

13. Corresponde determinar si los hechos descritos en la denuncia restringen o vulneran la libre competencia, o tienden a producir dichos efectos, al tenor del artículo 3 del Decreto Ley N° 211.
14. Como se dijo, la denuncia refiere condiciones competitivas asimétricas entre laboratorios clínicos independientes y aquellos ligados a instituciones de seguridad laboral, ello en razón de beneficios legales que percibirían estas instituciones y que utilizarían para competir con los laboratorios privados.
15. En primer lugar, es preciso destacar que, en los términos señaladas en el artículo 29 del Decreto Ley 1.819, antes citado, no resulta reprochable a las Mutuales de Seguridad el despliegue de actividades económicas ligadas al sector de la salud diversas para las cuales fueron originariamente establecidas, si justamente el sistema normativo las faculta expresamente para ejecutar dicho negocio.
16. En este mismo sentido, los convenios que han celebrado diversas Isapres con las Mutuales de Seguridad se encuentran autorizados expresamente por la norma legal antes transcrita, por lo que a este respecto no resulta reprochable, de igual modo y por este sólo hecho, el actuar de las Mutuales.
17. De esta forma, la denuncia no se refiere a ninguna conducta imputable a las Mutuales de Seguridad, por cuanto éstas, en principio y según las normas antes descritas, han actuado dentro del marco que establece nuestro sistema jurídico.

18. Ahora bien, lo anterior no obsta que en caso que esta Fiscalía identifique que dicha regulación es discriminatoria y genera ineficiencias significativas en el mercado, proponga la modificación normativa pertinente, en atención a los costos y beneficios que dicho cambio pudiera conllevar. En este sentido, la presente minuta evalúa la pertinencia de iniciar una investigación en esta línea.
19. Al respecto, es preciso señalar que la participación de las Mutuales de Seguridad en el mercado de prestaciones privadas de salud también presenta beneficios para los consumidores y no solo riesgos futuros derivadas de una eventual concentración del mercado.
20. En efecto, desde el punto de vista de la libre competencia, la participación de las Mutuales en el mercado privado de salud permite un aprovechamiento más eficiente de los recursos con que cuentan estas instituciones, así como menores precios para sus usuarios, siendo, en este sentido, beneficiosa su intervención en la industria.
21. No obstante lo anterior, las aprensiones referidas en la denuncia no resultan descartables *a priori*, por cuanto, si las asimetrías de costos operacionales derivados de la regulación antes referida fueran excesivas y existieran, asimismo, barreras de entrada al mercado, aquella podría derivar a largo plazo en una excesiva concentración del mercado, en perjuicio de los usuarios del sistema de salud.
22. Así las cosas y atendido que la denuncia no se refiere a ninguna conducta en particular atentatoria contra la Libre Competencia, sino más bien a eventuales distorsiones en el resultado competitivo de largo plazo del mercado de prestadores privados de salud, y que se observa que la aprensión prevista por el denunciante respecto a los efectos negativos que pudieran derivar de la asimetría regulatoria no son descartables *a priori*, esta División sugerirá el archivo de los antecedentes y la remisión de copia de los mismos a la División de Estudios de esta Fiscalía, con el fin que se profundice el mencionado análisis, en el marco de una evaluación integral del sector salud, como lo es el análisis que se ha propuesto realizar dicha repartición.

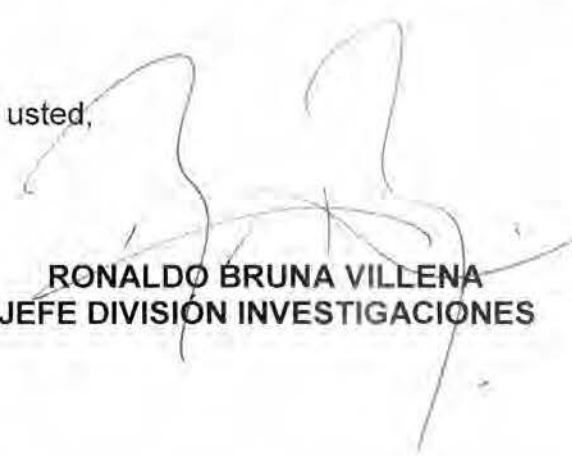
IV. CONCLUSIONES

23. En definitiva y salvo mejor parecer del Señor Fiscal Nacional Económico, esta División sugiere archivar la denuncia, considerando especialmente que:

- (i) El artículo 29 del Decreto Ley N° 1.819, del Ministerio de Hacienda, faculta expresamente a las Mutuales de Seguridad desplegar actividades económicas ligadas al sector de la salud diversas para las cuales fueron originalmente establecidas y a celebrar los convenios que al efecto estimen pertinentes, por lo que no resulta reprochable a este respecto el actuar de las señaladas instituciones; y,
- (ii) la denuncia no se refiere a ninguna conducta en particular atentatoria contra la libre competencia, sino más bien a eventuales distorsiones derivadas de la normativa vigente en el resultado competitivo del mercado de prestaciones privadas de salud;

24. Sin perjuicio de lo anterior, se recomienda remitir los antecedentes que fundan la denuncia a la División de Estudios de este Servicio, para que incluya el tópico de la misma dentro del diagnóstico global de la situación competitiva del sector salud en Chile.

Saluda atentamente a usted,



RONALDO BRUNA VILLENA
JEFE DIVISION INVESTIGACIONES