

Santiago, 18 de febrero de 2023.

SEÑOR
Pablo Zenteno Muñoz
Director del Trabajo
PRESENTE

Mat.: Solicita fijar sentido y alcance de la ley 21.530 respecto de las y los trabajadores de Mutual de Seguridad y de empresas contratistas y de servicios externos.

Ref.: Ley 21.530

El Sindicato de Trabajadores Empresa Mutual de Seguridad C.Ch.C. RUT 70.363.800-7 RSU 13.110.396 y el Sindicato Trabajadores de Empresa Nro.1 Mutual de Seguridad de la Cámara Chilena de la Construcción. RUT 72.743.100-4. RSU 08.010.080 se dirigen a usted para solicitar se pronuncie en el sentido de establecer el sentido y alcance de la ley 21.530 respecto de las y los trabajadores de Mutual de Seguridad.

Como es de su conocimiento Mutual de Seguridad C.Ch.C. es una corporación sin fines de lucro, de derecho privado creada con el solo objeto de administrar el seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales establecido por la ley 16.744. De esta forma, y conforme a las normas de la propia ley y al Estatuto Orgánico de las Mutualidades contenido en el Decreto 285 de 1968, Mutual de Seguridad otorga prestaciones médicas, económicas y de prevención a las y los trabajadores de las empresas adherentes a la referida mutualidad.

El 2 de febrero pasado se publicó la ley 21.530 que establece un beneficio denominado "descanso reparatorio" para las personas que prestaron servicios en establecimientos de salud, farmacias y almacenes farmacéuticos en los plazos y condiciones que establece la ley.

Es del caso que Mutual de Seguridad, en su condición de institución administradora de un Seguro, emplea trabajadores y trabajadoras que se desempeñan en diversas áreas, asociadas

a los fines propios de la empresa: prestaciones médicas, prestaciones económicas (pago de licencias, pensiones, indemnizaciones y otras) y prevención de riesgos. Así cabe la interrogante en relación a si el beneficio de la ley alcanza a todos los dependientes de la empresa, o solamente quienes trabajan en el otorgamiento de prestaciones sanitarias.

En nuestro concepto, el descanso reparatorio, fijado por ley alcanza a la totalidad de trabajadores y trabajadoras de Mutual de Seguridad. Para sostener esta afirmación nos basamos en los siguientes antecedentes:

1. El objeto que persigue la ley.
2. El concepto de "establecimiento de salud" y "trabajadores y trabajadoras", y como las prestaciones de Mutual de Seguridad se enmarcan en el objeto de la ley y en el concepto jurídico de establecimiento de salud.

1. El objeto que persigue la ley.

La moción parlamentaria y la discusión en comisiones y salas de ambas cámaras del congreso dan cuenta que la ley persigue el objetivo de otorgar un descanso compensatorio a las y los trabajadores del sector salud privada que estuvieron en labores durante la parte más intensa de la pandemia Covid'19.

En toda la discusión de la ley se da cuenta que el descanso compensatorio se origina en las condiciones ambientales objetivas que debieron enfrentar las personas que laboran en la salud privada, a saber: la sobre carga laboral, el estrés que se derivó en la vida propia y el riesgo asociado a la exposición a la enfermedad; la moción parlamentaria lo expone en los siguientes términos:

"Los riesgos psicosociales existentes en los espacios laborales, dados por las características de la organización y las condiciones de trabajo, definitivamente afectan la salud de los/as trabajadores/as e impactan especialmente en la salud cardiovascular, osteomuscular y salud mental.

La exposición a estas situaciones de riesgo, además de impactar en la salud de los/as trabajadores, genera impactos organizacionales importantes relacionados con un mayor ausentismo, una mayor

rotación del personal, menor satisfacción laboral, motivación y compromiso e incluso, se ha vinculado a una mayor accidentabilidad y una peor calidad de la atención.

Además de las condiciones imaginables que ha producido esta situación mundial y nacional, se suman estresores adicionales, como el riesgo de estigmatización hacia quienes trabajan con pacientes con COVID-19, el cansancio físico por el uso de equipos de protección personal, el aislamiento físico que dificulta proporcionar confort y apoyo a quienes están enfermos o afectados, el constante estado de alerta y vigilancia, los procedimientos sumamente estrictos que deben seguir, el entorno laboral demandante, las largas jornadas de trabajo y el aumento de la cantidad de pacientes, las reducidas posibilidades para recurrir a su red de apoyo social debido a los intensos horarios de trabajo, o los pasados ingresos a periodos de cuarentena, las limitadas posibilidades y energía para implementar acciones de autocuidado básico, el temor al contagio de sus familiares y amigos, entre otras situaciones.”

¹

En esos términos debemos asumir que las personas protegidas por este beneficio legal son quienes han estado afectas a las condiciones ya referidas.

2. El concepto de “establecimiento de salud” y “trabajadores y trabajadoras”, y como las prestaciones de Mutual de Seguridad se enmarcan en el objeto de la ley y en el concepto jurídico de establecimiento de salud.

2.1. El concepto jurídico de establecimiento de salud.

En el trámite legislativo que dio origen a la ley 21.530 se da cuenta de la discusión acerca del ámbito de aplicación

¹ Moción Parlamentaria de las diputadas y Diputados Karol Cariola Oliva, Boris Barrera Moreno, Danisa Astudillo Peiretti, Ana María Gazmuri Vieira, Andrés Celis Montt, Andrés Giordano Salazar, Patricio Rosas Barrientos, Hernán Palma Pérez, Tomás Lagomarsino Guzmán y Helia Molina Milman, disponible en <http://s.bcn.cl/3bo53> página 3

de la norma, en relación al tipo de establecimiento o entidad en que corresponderá su implementación. El proyecto original se refería *“al personal de la red asistencial que sean prestadores de salud privados...”*, en el tercer trámite constitucional se incorporó una indicación del ejecutivo que contenía dos cambios en la materia.

En esa indicación se cambió el concepto de “red de salud asistencial que sean prestadores de salud privados” por el de *“establecimiento de salud”*, esta indicación fue aprobada en la discusión en comisión y en ambas salas del congreso. El sentido de la modificación consta en la intervención de la señora Ministra de Salud, quien, en la discusión intervino señalando que era necesaria pues esa era la nomenclatura que usa el DFL 1 de 2006 del ministerio de salud y del propio Código Sanitario.²

La discusión es relevante pues la determinación del sentido de la expresión *“establecimiento de salud”* determinará si a las y los trabajadores de Mutual de Seguridad les corresponderá impetrar el beneficio que nos interesa.

El concepto de *“establecimiento de salud”* debe construirse sobre la base de diversas normas, entre ellas:

El Artículo 121, DFL 725 del ministerio de salud de 31 de enero de 1968 que establece el texto del código sanitario señala

“Son establecimientos del área de la salud aquellas entidades públicas o privadas que realizan o contribuyen a la ejecución de acciones de promoción, protección y recuperación de la salud y de rehabilitación de las personas enfermas.”

En general los diferentes centros de atención que dispone Mutual de Seguridad están sujetos al control de los Servicios de Salud respectivos, así como a las normas del Decreto 58/2009 del Ministerio de Salud que *“Aprueba normas técnicas básicas para la obtención de autorización sanitaria de los*

² Informe Comisión Mixta. Fecha 24 de agosto, 2022. Informe Comisión Mixta en Sesión 65. Legislatura 370, página 43, disponible en <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/8117/>

establecimientos asistenciales.” Así, los policlínicos de faenas, policlínicos de empresas, agencias y otros centros de atención y prestación dispuestos por la empresa en cumplimiento de sus objetivos institucionales y obligaciones legales están sujetos al cumplimiento de la referida normativa, así como de las demás normas jurídicas complementarias.

El Artículo 3 de la ley 20584 que “Regula los derechos y deberes que tienen las personas en relación con acciones vinculadas a su atención en salud” define a los prestadores institucionales de salud como

“aquellos que organizan en establecimientos asistenciales medios personales, materiales e inmateriales destinados al otorgamiento de prestaciones de salud, dotados de una individualidad determinada y ordenados bajo una dirección, cualquiera sea su naturaleza y nivel de complejidad.”

Del análisis de las normas señaladas se puede concluir: Que los establecimientos de salud son aquellas organizaciones dependientes de personas jurídicas autorizadas por ley para el desarrollo de actividades otorgamiento de prestaciones de salud y que realizan o contribuyen a la ejecución de acciones de promoción, protección y recuperación de la salud y de rehabilitación de las personas enfermas.

2.2. Mutua de Seguridad como establecimiento de salud

Precisado el concepto de establecimientos de salud es menester determinar si el objetivo de Mutua de Seguridad y las tareas que desarrollan se enmarcan dentro del concepto referido.

Para estos efectos debemos detenernos a mirar la normativa que regula la autorización y funcionamiento de las Mutuales de Seguridad, en esos términos, hay que tener presente que el artículo 12 de la ley 16.744 dispone, a efectos de autorizar la existencia de una mutua, que:

“El Presidente de la República podrá autorizar la existencia de estas Instituciones, otorgándoles la correspondiente personalidad jurídica, cuando cumplan con las siguientes condiciones:

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;"*

*Como todos sabemos Las mutualidades de empleadores son Instituciones de Derecho Privado, sin fines de lucro, creadas única y exclusivamente con el objeto de entregar las prestaciones de la Ley 16.744. La ley establece que las mutualidades tienen la tarea de "Administrar el Seguro con eficiencia y eficacia, asegurando el respecto de los derechos de los trabajadores, ejerciendo oportuna y adecuadamente las acciones de prevención, capacitando y asesorando a las empresas, departamentos de prevención y comités paritarios y entregando las prestaciones médicas y económicas con adecuados niveles o estándares de calidad y oportunidad."*³

Se puede observar que los objetivos y finalidades de las Mutualidades de empleadores definidos en la ley 16.744 están directamente asociados y son similares a las propias de los establecimientos de salud, como ya se han definido.

Apoya nuestra hipótesis la idea de promoción de la salud según la Organización Panamericana de Salud que señala *"Aunque la salud es un concepto dinámico, habitualmente se aborda desde la visión de pérdida (enfermedades o factores de riesgo). La promoción de la salud reconoce la salud como un concepto positivo y se centra en los factores que contribuyen a ella. Busca que todas las personas desarrollen su mayor potencial de salud tomando en cuenta los activos de la comunidad y las condiciones sociales subyacentes que determinan una mejor o peor salud - los Determinantes Sociales de la Salud - sabiendo que para alcanzar la equidad es necesario una redistribución del poder y los recursos."*⁴

En términos similares, al referirse a la promoción de la salud en el lugar de trabajo la OIT señala que *"La promoción de la salud en el lugar de trabajo complementa las medidas de seguridad y salud en el trabajo como parte de los esfuerzos*

³ <https://www.suseso.cl/606/w3-article-19893.html>

⁴ <https://www.paho.org/es/temas/promocion-salud>

combinados de los empleadores, los trabajadores y las autoridades nacionales para mejorar la salud y el bienestar de las mujeres y los hombres en el trabajo. Los programas de promoción de la salud y el bienestar en el trabajo se centran en la promoción de la salud entre todos los trabajadores y sus familias a través de programas de prevención y asistencia en los ámbitos del estrés en el trabajo, la violencia en el trabajo, el consumo excesivo de alcohol y drogas, y la promoción de los lugares de trabajo libres de tabaco. ”⁵

En términos similares es interesante ver el desarrollo que la propia Mutual de Seguridad reconoce a ambas ideas, a modo ejemplar se puede revisar una traducción no oficial del artículo “Integration of health protection and health promotion: rationale, indicators, and metrics. Journal of Occupational & Environmental Medicine” que publica la empresa en su página web.⁶

2.2. Trabajadores cubiertos por la ley 21.530.

Las ideas señaladas en la parte final del acápite anterior son centrales para determinar el conjunto de trabajadores de Mutual de Seguridad que deben ser considerados a efectos de la cobertura de la ley 21.530.

Mutual de Seguridad tiene entre sus trabajadores y trabajadores a personas que prestan directamente atenciones de salud, así como quienes están en tareas asociadas o vinculadas a las mismas y quienes desarrollan labores de prevención y promoción de salud.

Es evidente e indiscutible que los beneficios de la ley alcanzan a todos los trabajadores y trabajadoras que forman parte del primer grupo, como quienes desarrollan labores en sus diversos centros que otorgan prestaciones sanitarias, a

⁵ <https://www.ilo.org/global/topics/safety-and-health-at-work/areasofwork/workplace-health-promotion-and-well-being/lang--es/index.htm#:~:text=La%20promoci%C3%B3n%20de%20la%20salud,los%20hombres%20en%20el%20trabajo.>

⁶ Disponible en https://www.mutual.cl/portal/wcm/connect/cf014fdd-89b5-4b36-899c-3872af11d731/integracion_proteccion_promocion_justificacion_indicadores_medidas.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=url&CACHEID=ROOTWORKSPACE-cf014fdd-89b5-4b36-899c-3872af11d731-m5RTXvt

saber: hospitales, policlínicos instalados directamente en empresas afiliadas, tanto en áreas urbanas como fuera de ellas, agencias de atención, centro de estudios y medicina del trabajo y otras.

En relación al segundo grupo, quienes no están directamente vinculados en esas tareas, en términos generales están adscritos al desarrollo de acciones de promoción – prevención de salud de las y los trabajadores. En esos términos cabe señalar diversas normas que regularon el trabajo de estos trabajadores en el período de la pandemia, tales como la Circular 573 de 19 de enero de 2021 de la Superintendencia de Seguridad social y la resolución exenta 33 de 18 de enero de 2021 del Ministerio de Salud.

Finalmente, cabe tener presente que en la misma indicación que presentó el gobierno en relación al concepto de “establecimientos de salud” también se reemplazo la idea de “personal de la red asistencial” por el de “trabajadores y trabajadoras”, así, el artículo 1 de la ley 21.530 establece como sujetos beneficiarios a **“los trabajadores y las trabajadoras de establecimientos de salud privados, a los de farmacias y de almacenes farmacéuticos, sin distinción de la calidad contractual en virtud de la cual se encuentren vinculados a dichos establecimientos, farmacias y almacenes farmacéuticos...”**

En esos términos, al usar un concepto amplio y general como el que se señala, se debe entender que son beneficiarios de la ley todas las personas que hayan prestado servicios en Mutual de Seguridad virtud de un contrato individual de trabajo, tanto como personas contratadas directamente por Mutual de Seguridad, como a los trabajadores de empresas contratistas o empresas de servicios transitorios contratadas para desempeñar tareas para Mutual de Seguridad C.Ch.C.

Esta idea se fundamenta en que la indicación del ejecutivo que determinó el universo de beneficiarios de la ley no fue objeto de discusión, fue aprobada de manera unánime y por tanto, no consta en la discusión de la ley que el concepto de “trabajadores y trabajadoras” de la ley 21.530 deba aplicarse con restricciones o excepciones.

Finalmente, en el mismo orden de ideas, cabe recordar el aforismo “donde la ley no distingue, no es lícito al intérprete distinguir...”

Por tanto, en atención a los antecedentes antes señalados
Solicitamos al Señor Director del Trabajo tener por
presentada esta solicitud para la determinación del sentido y
alcance de la ley 21.530 y en definitiva declarar que las y
los trabajadores de Mutual de Seguridad C.Ch.C. contratados
de manera directa por la empresa, así como quienes han
prestado servicios en relación de subcontratación o
suministro de trabajo son beneficiarios del descanso
compensatorio establecido en la ley 21.530 en la medida que
cumplan con los requisitos fijados en la propia ley.

Atentamente

Sindicato de Trabajadores Empresa Mutual de Seguridad C.Ch.C.
RUT 70.363.800-7
RSU 13.110.396

Sindicato Trabajadores de Empresa Nro.1
Mutual de Seguridad C.Ch.C.
RUT 72.743.100-4
RSU 08.010.080