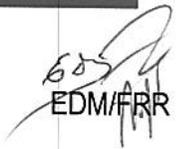


*Cento
ochenta
y seis*


EDM/FRR

REF: Resuelve recurso de reposición presentado por el Instituto de Seguridad del Trabajo.

=====

RESOLUCIÓN EXENTA N° 127 /

SANTIAGO, 16 MAY 2016

HOY SE RESOLVIÓ LO QUE SIGUE

VISTO:

Lo dispuesto en la Ley N° 16.395, que Fija el Texto Refundido de la Ley de Organización y Atribuciones de la Superintendencia de Seguridad Social; lo prescrito por la Ley N° 16.744; lo instruido en las Circulares N°s. 2.582, 2.711 y 2.806, de esta Superintendencia; lo dispuesto en la Resolución Exenta N° 40, de 2014, de este Servicio, que establece procedimiento interno para la realización del proceso sancionatorio previsto en la Ley N° 16.395; la Resolución Exenta N° 140, de 2015, de esta Superintendencia, que designa instructor; la Resolución N° 1.600, de 2008, de Contraloría General de la República, y

TENIENDO PRESENTE:

Que, conforme al artículo 30 de la Ley N° 16.395, corresponderá a esta Entidad la fiscalización de las entidades que se dediquen al Seguro Social contra Riesgos del Trabajo y Enfermedades Profesionales. En igual sentido, el inciso quinto del artículo 12 de la Ley N° 16.744 establece que las mutualidades de empleadores estarán sometidas a la fiscalización de la Superintendencia de Seguridad Social, la que ejercerá tales funciones en conformidad a sus leyes y reglamentos orgánicos.

Que, de acuerdo a lo prevenido en la letra m) del artículo 2° y en el artículo 48 de la Ley N° 16.395, la Superintendencia puede instruir los procedimientos sancionatorios a las entidades que fiscaliza, procediendo a la aplicación de las sanciones que correspondan.

Que, conforme al inciso primero del artículo 57 de la Ley N° 16.395, este Servicio podrá sancionar a sus entidades fiscalizadas y su personal, por infracción a las leyes, reglamentos, estatutos y demás normas que las rijan o a las instrucciones o dictámenes emitidos por este Organismo, en uso de sus atribuciones legales. Lo anterior, mediante algunas de las sanciones previstas en el artículo 28 del Decreto Ley N° 3.538, de 1980.

Que, según los artículos 55 y 56 del referido cuerpo legal, la instrucción del proceso sancionatorio se realizará por un funcionario de la Superintendencia que recibirá el nombre de instructor, quien deberá emitir un dictamen fundado proponiendo al Superintendente la absolución o sanción que, a su juicio, corresponda aplicar. Este último deberá dictar, en el plazo de quince días hábiles, una resolución fundada, absolviendo al infractor o aplicándole la sanción que estime pertinente.

Que, en ejercicio de las referidas potestades, esta Superintendencia inició un proceso sancionatorio en contra del Instituto de Seguridad del Trabajo, en adelante, "el Instituto", a cargo del instructor designado en virtud de la Resolución Exenta N° 140, de 30 de octubre de 2015.

Que, dicho instructor dictó la Resolución N° 1/AU08-2015-05393, de 10 de diciembre de 2015, formulando al Instituto de Seguridad del Trabajo, los siguientes cargos:

a) "No remitir al SISESAT, dentro de los plazos establecidos en los numerales 3.1 y 3.7. de las Circulares N°s. 2.717 y 2.806, respectivamente, las resoluciones de calificación del origen de los accidentes y enfermedades Ley N° 16.744 (RECA), de los 465 casos a que se refiere el N° 14 de esta resolución, y que habrían sido diagnosticados como enfermedad profesional durante el año 2014, según lo informado para el Boletín Estadístico."

b) "Ingresar en el SISESAT, originalmente con una DIAT en lugar de una DIEP, la mayoría de los casos informados para el Boletín Estadístico como enfermedades profesionales diagnosticadas durante el año 2014, lo que contraviene lo dispuesto en las Circulares N°s. 2.582, 2.717 y 2.806, de la Superintendencia.

Que, el 30 de diciembre de 2015, el Instituto presentó sus descargos, los que se tuvo por evacuados en virtud de la Resolución N° 2/AU08-2015-05393, de 19 de enero de 2016, que también fijó hechos relevantes y decretó la apertura de un término probatorio, por un plazo de 10 días hábiles administrativos.

Que, vencido el probatorio y previo cierre del proceso sancionatorio, el instructor emitió el 4 de marzo de 2016, un dictamen fundado con la proposición que estimó procedente.

Que, el 23 de marzo de 2016, se dictó la Resolución Exenta N° 66, de 23 de marzo de 2016, que tuvo por acreditadas las conductas infraccionales y sancionó al Instituto de Seguridad del Trabajo, con una multa de 100 UF, por cada uno de los cargos.

Que, de conformidad al artículo 26 de la Ley N° 19.880 y al mérito del reporte agregado a fojas 176 y ss., la notificación, por carta certificada de la Resolución Exenta N° 66/2016, debe entenderse practicada el 31 de marzo de 2016, por lo que el plazo legal de cinco días hábiles que establece el artículo 59 de la Ley N° 19.880, para recurrir de reposición, debe computarse a partir del día hábil siguiente, en este caso, a contar del 1° de abril de 2016.

Que, el 4 de abril de 2016 y, por tanto, dentro del plazo legal, el Instituto interpuso un recurso de reposición en contra de la Resolución Exenta N° 66/2016, cuyos fundamentos y peticiones se exponen a continuación.

A. FUNDAMENTOS Y PETICIONES EXPRESADOS EN EL RECURSO DE REPOSICIÓN

I. Del proceso sancionatorio

1. En primer término, el Instituto sostiene que, en sus descargos, reconoció los hechos que sustentan los cargos, los corrigió apenas se pesquisarón y adoptó medidas para evitar su reiteración. Asimismo, alegó que su sistema informático no le permitió advertir que estaba incurriendo en un incumplimiento y solicitó ser absuelto o en su defecto, sancionado con censura.

2. Añade que si bien la resolución impugnada calificó como adecuadas sus medidas correctivas (numeral 44); tuvo por acreditada la regularización en el SISESAT, de la información que dio origen a los cargos (numeral 49); consignó que no registra sanciones en los últimos 24 meses y que las conductas reprochadas, no afectaron el otorgamiento de la cobertura del Seguro de la Ley N° 16.744; cierto es que no consideró su alegación relativa a su desconocimiento previo del incumplimiento, ni se pronunció sobre su petición expresa de ser absuelto o, en subsidio, censurado.

II. Alteración de los principios de imparcialidad y de proporcionalidad de las sanciones

3. Aduce que el principio de imparcialidad, consagrado en la Ley N° 19.880, exige a la Administración fundamentar sus decisiones de modo de permitir al obligado conocer el

Ciento ochenta y siete

*Acerto
ochavito
y otro*

razonamiento y en el caso concreto de las sanciones, los elementos objetivos considerados para su graduación.

4. Luego, sin desconocer el amplio margen que la ley confiere a esta Superintendencia para la graduación del monto de la multa, esgrime que al no existir en este caso, terceros cuyos derechos se hubieren visto afectados, este Servicio, para cumplir con el referido principio, debió evaluar las distintas alternativas de sanción, imponiendo la menos gravosa y no la multa de 200 UF, que considera desproporcionada a la luz de otras que ha aplicado en casos similares.

5. En el mismo sentido, sostiene que, a su juicio, debió sancionársele solo con censura, atendido que las infracciones detectadas carecen de relevancia para las actividades que como organismo administrador del Seguro de la Ley N° 16.744, le corresponde desarrollar por ley.

6. Por lo tanto, señala que debió ponderarse la aplicación de una censura o bien, de una multa no superior a la menor que este Organismo impuso a la C.C.A.F. de Asignación Familiar Gabriela Mistral, mediante la Resolución Exenta N° 107, de 2015, esto es, a un monto de 50 UF.

III. Incumplimiento del debido proceso al no ponderar las infracciones corregidas en forma íntegra

7. Expresa que las sanciones deben considerar no solo los hechos, sino los fines perseguidos, para poder ser objetivas y proporcionadas.

8. Agrega que, conforme a las reglas de la sana crítica, para la determinación de la sanción ha debido considerarse en la especie que el incumplimiento es meramente formal, que no ha alterado las estadísticas de esta Superintendencia, las políticas públicas, ni los derechos de terceros (trabajadores y empresas adherentes) y que además se encuentra íntegramente corregido.

9. Por lo expuesto, plantea que no basta con calificar de adecuadas las medidas correctivas adoptadas, si es que ello no se refleja en la sanción.

10. Concluye este acápite reiterando que si bien reconoce los errores que dieron origen a los cargos, esta Superintendencia debió ponderar que las falencias fueron corregidas y que no tuvieron incidencia en el otorgamiento de la cobertura del Seguro de la Ley N° 16.744.

IV. Conclusiones

11. Reitera que la multa impuesta es, a su juicio, desproporcionada, resultando, a su juicio, más apropiada la aplicación de una censura considerando, además, que no ha sido sujeto de un procedimiento sancionatorio en los últimos 4 años, lo cual evidencia su preocupación y cumplimiento de las instrucciones impartidas por este Organismo.

12. Finalmente, sostiene que si se ponderaran y apreciaran conforme a las reglas de la sana crítica, su capacidad económica, la gravedad de los hechos y la existencia de sanciones previas, la multa impuesta habría sido mínima o, al menos, no superior a las 50 UF.

13. En virtud de lo expuesto, solicita que se revise las sanciones impuestas y en su reemplazo, se le aplique solo censura o se rebaje las multas, a 50 UF, cual es el monto mínimo de las multas aplicadas, en casos similares, en los últimos dos años.

B. ANÁLISIS DE LOS FUNDAMENTOS ESGRIMIDOS

14. De lo expuesto en el literal A precedente, fluye que la impugnación de la Resolución Exenta N° 66, de 2016, se basa, en primer lugar, en la falta de ponderación de las alegaciones formuladas por el Instituto, relativas a la no afectación de derechos de terceros, a la corrección de las falencias que dieron origen a los cargos y a su imposibilidad de conocer, con anterioridad a las reuniones sostenidas con esta Superintendencia, que estaba incurriendo en incumplimiento.

*Certo
ochento
y nueve*

15. Dicha omisión, según se sostiene, atentaría contra el principio de imparcialidad, que obliga a la Administración a fundamentar sus decisiones y en el caso de las sanciones, a precisar los elementos objetivos considerados en su graduación. De igual modo, vulneraría el debido proceso.

16. Por otra parte, se esgrime que las multas impuestas (100 UF por cada cargo), serían desproporcionadas, puesto que su monto supera con creces el de las aplicadas en casos similares.

17. Ahora bien, al respecto, cabe precisar, en primer término, que las sanciones que se ha resuelto aplicar en este proceso, se basan en conductas infraccionales cuya efectividad ha sido expresamente reconocida por el Instituto en sus descargos.

18. Luego, las alegaciones supuestamente desatendidas, no dicen relación con los hechos y normativa que sirven de sustento a los cargos, sino con sus efectos y otras circunstancias que, a juicio de la Mutualidad recurrente, ameritarían una sanción menos gravosa.

19. En efecto, mientras la afectación de derechos de terceros, claramente dice relación con las consecuencias del hecho, lo concerniente a la corrección de las falencias es una circunstancia que eventualmente puede ser considerada como una atenuante de responsabilidad.

20. En lo que atañe a las consecuencias del hecho, cabe representar que la resolución impugnada sí las consideró y ponderó desde la perspectiva del otorgamiento de la cobertura de la Ley N° 16.744, al graduar, conforme al artículo 57 de la Ley N° 16.395, el monto específico de las multas, según consta en el numeral 1) de su parte dispositiva.

21. Por lo demás, así lo reconoce el Instituto en la página 2 (Título I), del recurso interpuesto.

22. Con todo, el que las infracciones no hubieren tenido efecto en ese ámbito, no puede esgrimirse como una circunstancia demostrativa de la falta de relevancia que revisten para el desarrollo de las actividades que por ley le compete desarrollar al Instituto como administrador del Seguro de la Ley N° 16.744.

23. Lo anterior, por cuanto implica sostener que las estadísticas de siniestralidad que puedan extraerse del SISESAT, carecen de importancia para la elaboración de planes y políticas públicas en el ámbito de la prevención de riesgos profesionales, lo que es insostenible, toda vez que dicha información permite ilustrar sobre las actividades económicas más riesgosas y/o los siniestros con mayor prevalencia y su evolución, datos por cierto útiles y relevantes para la focalización los recursos destinados a las actividades de prevención que por ley deben desarrollar las Mutualidades, como administradoras del referido Seguro.

24. Además cabe hacer notar que dicho argumento se encuentra en abierta oposición con la importancia que el propio Instituto atribuye a las conductas infraccionales, en el "Procedimiento de Calificación de Consulta", elaborado como parte de las medidas correctivas.

25. En efecto, según consta a fojas 102 del expediente, en su acápite 3, titulado "En Atención de Policlínico", dicho Procedimiento indica lo siguiente: "El envío de datos incorrectos a la SUSESO, tiene importantes implicancias tanto institucionales como políticas...".

26. Por lo demás, dicha aseveración es congruente con la gravedad que esta Superintendencia atribuyó al ingreso en el SISESAT de datos imprecisos o incorrectos, según consta en el numeral 1) dispositivo de la Resolución Exenta N° 66/2016.

27. En lo que atañe a la corrección de las falencias, es menester recordar que en base al análisis de los documentos que el Instituto acompañó para acreditar las medidas correctivas, se concluyó que éstas eran adecuadas (Considerando N° 44), lo que constituye un juicio de valor positivo.

28. Por tanto, mal puede sostenerse que dicho aspecto no ha sido considerado ni ponderado.

*harto
monte*

29. Por otra parte, es menester destacar que la Resolución Exenta N° 66/2016, en su Considerando N° 22, hizo mención expresa a la fecha (22 de julio de 2015) en que el Instituto refiere haber tomado conocimiento de los problemas de la información remitida al SISESAT.

30. Dicha aseveración aparece formulada por el Instituto en el primer párrafo del Título II de sus descargos. Luego, en el párrafo tercero del mismo Título, no alude a dicha circunstancia cuando fundamenta su petición de ser absuelto o, en subsidio, censurado.

31. En efecto, en el citado párrafo expresa, lo siguiente: "Todo lo anterior se encuentra efectuado al día de hoy, habiendo corregido en su totalidad la divergencia de información detectada y no existiendo discordancia en la información que hemos remitido al SISESAT..., lo que solicitamos evaluar al momento de dictar sentencia en este procedimiento, a fin de absolver a mi representada de los cargos formulados y, en subsidio, aplicar la sanción de censura."

32. A su vez, en el párrafo final del Título III de sus descargos, que contiene sus "Conclusiones y Peticiones", el Instituto expresa lo siguiente: "...para el caso que se estime que las infracciones cometidas, ameritan una sanción, se aplique solamente la sanción de censura, considerando nuestra disposición a colaborar con esa Superintendencia, las correcciones de las deficiencias detectadas y que no hemos cometido otras infracciones en los últimos 24 meses."

33. Por tanto, según queda de manifiesto, la oportunidad en que el Instituto refiere haber tomado conocimiento de los incumplimientos, no es parte de las alegaciones que solicitó evaluar al dictar "sentencia", ni de aquéllas que solicitó ponderar, en el evento que se resolviese aplicar una sanción.

34. En virtud de lo expuesto, el que la Resolución Exenta N° 66, de 2016, no contenga un pronunciamiento sobre dicha alegación, no es un cuestionamiento atendible.

35. Sin perjuicio de dicho argumento, cabe agregar que no puede valorarse como una atenuante de responsabilidad, el que el Instituto solo haya advertido los incumplimientos luego de sostener una reunión con esta Superintendencia, en que se abordó el tema.

36. Lo anterior, puesto que según consigna la resolución impugnada en su Capítulo IV, el ingreso en el SISESAT de información errada o imprecisa por parte del Instituto, obedeció a falencias de su sistema informático (IST. NET) y a errores en los que incurría su personal - presumiblemente por falta de una adecuada capacitación-, siendo éstos, precisamente, los aspectos a los que apuntaron las medidas correctivas.

37. Por tanto, obedeciendo las infracciones a causas de orden interno relacionadas con su gestión administrativa, es deber del Instituto monitorear permanentemente sus procedimientos, con la finalidad de pesquisar oportunamente sus falencias y adoptar las medidas correctivas pertinentes. Por consiguiente, no puede pretender aminorar su responsabilidad, aduciendo que solo le fue posible constatar las infracciones, una vez que este Organismo Fiscalizador se las representó.

38. En otro orden, cabe expresar que la Ley N° 16.395, Orgánica de esta Superintendencia, no establece un rango de sanciones asociadas a un catálogo de infracciones clasificadas según su gravedad, como sí ocurre con la ley orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente.

39. Por lo expuesto, conforme al artículo 57 del citado cuerpo legal, corresponde a este Servicio ponderar, de acuerdo al mérito de los antecedentes reunidos durante el proceso sancionatorio, si la infracción se encuentra acreditada y en caso afirmativo, su gravedad para, en función de ello y de las circunstancias modificatorias de responsabilidad que puedan concurrir, resolver si absolverá o aplicará al infractor algunas de las sanciones previstas en el artículo 28 del D.L. N° 3.538, que, en el caso de las entidades fiscalizadas, se reducen a censura o multa. Luego, de optarse por una multa, su monto específico debe ser graduado conforme a lo prevenido en el inciso segundo del mismo artículo, dentro del amplio margen (de 1 a 15.000 UF) que establece el legislador.

*Acato
recurso y
no*

40. En relación a este último aspecto, cabe agregar que el monto de la multa cursada en un proceso sancionatorio, respecto de una determinada infracción, no sirve como parámetro de proporcionalidad, a la que se pretende imponer en otro proceso por una conducta similar, puesto que, conforme a lo ya expuesto, no es solo el carácter o gravedad de la infracción lo que determina su monto, sino también otras variables que pueden o no configurarse, por lo que el monto siempre dependerá de las particularidades del caso concreto.

41. Pues bien, de conformidad al citado marco legal, esta Superintendencia dictó la Resolución Exenta N° 66/2016 en la que resuelve fundadamente, en virtud del análisis y ponderación de los antecedentes recopilados y según se ha demostrado, de las alegaciones y defensas formuladas por el Instituto, sancionarlo con una multa de 100 UF, por cada una de las conductas infraccionales acreditadas, lo que conlleva el rechazo de la petición formulada por dicha Mutualidad, para que se le absuelva o en su defecto, se le sancione con censura.

42. En consecuencia, habiéndose desvirtuado de tal forma que la resolución impugnada omitió considerar y ponderar alegaciones formuladas por el Instituto en sus descargos, se descarta, por tanto, la supuesta vulneración de los principios de imparcialidad, proporcionalidad y debido proceso.

43. Por lo tanto, no se acogen los argumentos esgrimidos por el Instituto de Seguridad del Trabajo para que se revisen las sanciones pecuniarias impuestas en la Resolución Exenta N° 66, de 2016 y en su reemplazo, se le sancione con censura o en subsidio, con una multa de 50 UF, por cada cargo.

RESUELVO:

No acoger el recurso de reposición interpuesto por el **INSTITUTO DE SEGURIDAD DEL TRABAJO**, en contra de Resolución Exenta N° 66, de 2016, de esta Superintendencia y ratificar, por tanto, la aplicación de una multa a beneficio fiscal de 100 Unidades de Fomento, por cada una de las conductas infraccionales descritas en los literales a) y b) del N° 1 dispositivo, de la Resolución N° 1/AU08-2015-05393.

ANÓTESE, COMUNÍQUESE, NOTIFIQUESE Y ARCHÍVESE



[Handwritten signature]
CLAUDIO REYES BARRIENTOS
SUPERINTENDENTE DE SEGURIDAD SOCIAL

Lo que transcribo a usted para su conocimiento

Saluda atentamente a usted



[Handwritten signature]
GABRIEL ORTIZ PACHECO
MINISTRO DE FE

DISTRIBUCIÓN

- Gerente General Instituto de Seguridad del Trabajo
- Presidente del Directorio, Instituto de Seguridad del Trabajo
- Ricardo Acuña Roca, apoderado.
- Intendencia de Seguridad y Salud en el Trabajo
- Expediente (Código AU08-2015-05393)