




EDM/CRM

REF: Aplica sanciones que indica, de conformidad con lo establecido en el artículo 57 de la Ley N° 16.395.

RESOLUCIÓN EXENTA N° 049 /

SANTIAGO, - 3 MAR 2017

VISTO:

La Ley N° 16.395, que Fija el Texto Refundido de la Ley de Organización y Atribuciones de la Superintendencia de Seguridad Social, en adelante la Superintendencia; la Ley N° 16.744, que establece Normas sobre Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales; las Resoluciones Exentas N°s 40 y 145, de 2014 y 2016, todas de esta Superintendencia, que establece un procedimiento interno para la realización del proceso sancionatorio previsto en la citada Ley N° 16.395 y nombra al Abogado César Ravinet Muñoz como instructor del presente proceso sancionatorio; la Resolución N° 1600, de 2008 de la Contraloría General de la República.

TENIENDO PRESENTE:

- 1) Que, de acuerdo con el inciso primero del artículo 3° de la Ley N° 16.395, esta Superintendencia de Seguridad Social es la autoridad técnica de fiscalización de las instituciones de previsión, dentro del ámbito de su competencia.
- 2) Que, conforme al artículo 30 del citado cuerpo legal, corresponderá a esta Entidad la fiscalización de las entidades que se dediquen al Seguro Social contra Riesgos del Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Ley N° 16.744;
- 3) Que, 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 este Servicio, la que ejercerá tales funciones en conformidad a sus leyes y reglamentos orgánicos;
- 4) Que, de acuerdo a lo prevenido en la letra m) del artículo 2° y en el artículo 48 de la Ley N° 16.395, esta Superintendencia puede instruir los procedimientos sancionatorios a las entidades que fiscaliza, procediendo a la aplicación de las sanciones que correspondan.

5) Que, en el mismo orden, el inciso primero del artículo 57 de la Ley N° 16.395 contempla un procedimiento sancionatorio respecto de las entidades fiscalizadas por esta Superintendencia y de su personal, por infracción a las leyes, reglamentos, estatutos y demás normas que las rijan o a las instrucciones o dictámenes emitidos por este Servicio, en uso de sus atribuciones legales. Agrega que previa investigación de los hechos, este Organismo Fiscalizador podrá aplicar las sanciones a que se refiere el artículo 28 del D.L. N° 3.538, de 1980, prescribiendo que la multa a que se refiere el N° 2 de dicha disposición legal, ascenderá hasta un monto equivalente a 15.000 Unidades de Fomento;

6) Que, el artículo 55 de la citada Ley N° 16.395, dispone que la instrucción del proceso sancionatorio se realizará por un funcionario de esta Superintendencia que recibirá el nombre de instructor;

7) Que, de acuerdo con el inciso final del aludido artículo 55, los hechos investigados y las responsabilidades de los infractores podrán acreditarse mediante cualquier medio de prueba admisible en derecho;

8) Que, el artículo 56 de la Ley N° 16.395 dispone, por su parte, que cumplidos los trámites del procedimiento sancionatorio, el instructor emitirá, dentro de cinco días hábiles, un dictamen fundado en el cual propondrá la absolución o sanción que a su juicio corresponda aplicar. Una vez emitido el dictamen, el instructor del procedimiento elevará los antecedentes al Superintendente, quien resolverá en el plazo de quince días hábiles, dictando al efecto una resolución fundada en la cual absolverá al infractor o aplicará la sanción, en su caso. No obstante, con audiencia al investigado el Superintendente podrá ordenar la realización de nuevas diligencias o la corrección de vicios de procedimiento, fijando un plazo para tales efectos, y

9) Que, en ejercicio de las potestades que la Ley N° 16.395 confiere a esta Superintendencia, se inició un proceso sancionatorio en contra de la Mutual de Seguridad de la Cámara Chilena de la Construcción, en adelante e indistintamente "la Mutual", designándose al funcionario don César Ravinet Muñoz, como instructor, mediante la Resolución Exenta N° N°145, de 29 de junio de 2016, de la Superintendencia de Seguridad Social.

I. ANTECEDENTES DEL PROCESO SANCIONATORIO

10) Mediante la Resolución Exenta N° 145, de 2016, la Superintendencia de Seguridad Social designó al suscrito como instructor del proceso sancionatorio individualizado, para investigar los hechos y responsabilidades que para la Mutual pudieren derivar de las situaciones descritas en el Memorandum N° 5/2016, de la Intendencia de Seguridad y Salud en el Trabajo, y de sus antecedentes.

11) El 06 de julio de 2016, este instructor procedió a constituirse y a designar como actuario a la funcionaria, doña Margot Cifuentes Mena.

12) Posteriormente, en virtud de la Resolución N° 1/AU08-2016-02049, de 06 de julio 2016, y de conformidad a lo dispuesto en el inciso primero del artículo 55 de la Ley N° 16.395, se formuló a la Mutualidad el siguiente cargo:

"Haber preparado y presentado sus estados financieros en forma incorrecta, lo que significó reflejar y divulgar excedentes y un patrimonio mayor para cada año"

13) La aludida Resolución N° 1/AU08-2016-02049, se notificó por carta certificada el 12 de julio de 2016.

14) El 26 de julio de 2016, la Mutualidad presentó un escrito, solicitando en primer término la ampliación del plazo para la presentación de sus descargos en razón de la cantidad y complejidad de la información financiera, legal y administrativa y con el fin de elaborar adecuadamente sus descargos, y por otra parte solicitó a este Instructor la habilitación de domicilio para recibir documentación luego del cierre de las oficinas de la ISESAT, y autorizar 2 correos electrónicos como medio de comunicación electrónico.

En la misma presentación se adjuntó copia de escritura pública en la que se confiere poder de representación de don Jorge Mandiola Delaigue para representar a la Mutual de Seguridad de la Cámara Chilena de la Construcción.

15) El 29 de julio de 2016, se procedió a designar como Actuario Ad hoc a don Wenceslao Fabián Ramírez Rodríguez.

16) Por Resolución N° 2/AU08-2016-02049, de 29 de julio de 2016, se amplió el plazo para presentar sus descargos; no se dio lugar a la solicitud de fijar domicilio especial para recibir documentación luego del cierre de las oficinas administrativas de la ISESAT y se establecieron correos electrónicos del instructor y de la actuaria para el envío de presentaciones afectas a un plazo fatal en horario inhábil.

17) La aludida Resolución N° 2/AU08-2016-02049, se notificó a la Mutual, por carta certificada, el día 04 de agosto de 2016.

18) El día 10 de agosto de 2016 la Mutual presentó sus descargos, solicitó la apertura de un término probatorio e hizo presente que se valdría de todos los medios de prueba que le franquea la ley.

19) Por Resolución N° 3/AU08-2016-02049, de 27 de septiembre de 2016, se tuvo por presentados los descargos, se ordenó la apertura de un término probatorio, se fijó audiencia para la recepción de la prueba testimonial, se fijaron hechos relevantes y se tuvo por acompañada la copia de la escritura pública por la cual se le confiere poder a don Jorge Mandiola Delaigue.

20) La aludida Resolución N°3/AU08-2016-02049, se notificó por carta certificada el día 03 de octubre de 2016.

21) Por Resolución Exenta N° 277, de 26 de octubre de 2016, se procedió designar como Instructor reemplazante a don Jonathan Rivera Orellana, por el período en que el Instructor Titular se ausentó en razón de su feriado legal.

22) La aludida Resolución N° 277, se notificó por carta certificada el día 01 de noviembre de 2016.

23) El día 24 de noviembre de 2016, dentro de la vigencia del probatorio, la Mutual acompañó prueba documental.

24) Finalmente, por Resolución N° 04 de 13 de febrero de 2017, se decretó el cierre de este proceso y se ordenó dar curso progresivo a estos autos,

II FUNDAMENTOS DEL CARGO

25) Según se expresa la Resolución N° 1/AU08-2016- 02049 de fojas 283, los cargos se sustentan en las eventuales infracciones a la siguiente normativa:

- a. **Circular N° 1.874, de 2001, vigente hasta el 31 de diciembre de 2012, texto refundido que contenía lo instruido para la confección y presentación de los estados financieros en las Circulares N°s. 1.536, de 1996; 1.563, de 1997; 1.631, 1.681 y 1.686, de 1998; 1 699, de 1999 y 1.850, de 2000.**

La Circular N° 1.874 agrupó bajo el ítem código 21040 "Obligaciones con terceros" de los Pasivos de Circulantes, todas aquellas cuentas y documentos por pagar e intereses devengados a la fecha de cierre de los estados financieros, en favor de terceros.

- b. **Circular N° 2.087, de 2003, modificada por la Circular N° 2.268, de 2006, establece normas a las Mutualidades de Empleadores de la Ley N° 16.744 para contabilizar estimaciones de deudas incobrables y para declarar su incobrabilidad**

Esta Circular impartió instrucciones a las Mutualidades de Empleadores de la Ley N° 16.744 sobre la constitución de una estimación de deudas incobrables, tanto previsionales como no previsionales, y acerca del procedimiento para solicitar la declaración de incobrabilidad ante este Organismo.

En relación con la Estimación de Deudas Incobrables, la citada Circular fijó el siguiente procedimiento:

1. Procedimiento de estimación de deudas

De acuerdo a lo instruido por la Circular N° 2.087, las Mutualidades debían calcular mensualmente una provisión por la estimación de no pago de deudas previsionales y no previsionales, que se abonaba a una cuenta complementaria denominada "Estimación de deudas incobrables", con cargo a los resultados económicos provenientes del desarrollo de sus actividades. La mencionada provisión debía sujetarse a las siguientes condiciones.

- a) **Deudas que se encuentren en proceso de cobranza judicial:** Si el proceso de cobranza judicial se inició dentro de los primeros seis meses de morosidad de la deuda, a partir del 13° mes y hasta el 14° se debía estimar por cada mes un 15% de la deuda nominal y sus recargos; desde el 15° mes y hasta el 18°, un 10% de la deuda nominal y sus recargos por cada mes, y desde el 19° mes y hasta el 24°, un 5% de la deuda nominal y sus recargos por cada mes. Estos porcentajes se aplicaban en forma acumulativa, de modo que dicha deuda debía quedar completamente provisionada al cumplir 24 meses de antigüedad.
- b) **Deudas en cobranza administrativa y/o prejudicial:** Si al sexto mes no se había iniciado un proceso de cobranza judicial, por ejemplo, respecto de aquellas deudas que son menores a 20 UF, a partir del 1° mes y hasta el 12°, se debía provisionar mensualmente y en forma acumulada un sexto de la deuda nominal con sus respectivos recargos, de modo que ésta quedara completamente provisionada al cumplir un año de antigüedad.

c. Circular N° 3.170, del 30 de octubre de 2015, sobre devolución de cotizaciones pagadas en exceso o enteradas erróneamente por las entidades empleadoras y los trabajadores independientes voluntarios.

Esta Circular, vigente a partir del 1° de noviembre de 2015, junto con definir los conceptos de cotización pagada en exceso y cotización erróneamente enterada, instruye a las entidades fiscalizadas por esta Superintendencia, el procedimiento de devolución de dichas cotizaciones, a las entidades empleadoras o a los trabajadores independientes voluntarios, según sea el caso y, establece la prescripción de la acción de reembolso de las cotizaciones.

La Circular N°3.170 no instruye respecto del registro de esta obligación, puesto que ello estaba establecido en las Circulares vigentes cada año, para la confección y presentación de los estados financieros de 2011 a 2015, como son las Circulares N°s 1874, 2801 y 3077.

La devolución de estas cotizaciones, implica necesariamente, la determinación y registro en los estados financieros de dicha obligación.

d. Circular N° 2.801, de 2012, la que fue reemplazada por la Circular N°3.077, de 2015.

La Circular N°2.801, agrupó bajo el ítem código 21030 "Acreedores comerciales y otras cuentas por pagar", todas las obligaciones provenientes exclusivamente de las operaciones comerciales de las mutualidades a favor de terceros. Es decir, este ítem en términos concretos pasó a ser el equivalente al ítem código 21040 "Obligaciones con terceros", definido en la citada Circular N° 1.874

A mayor abundamiento, la Circular N° 2.801 en la Nota 31 "Acreedores comerciales y otras cuentas por pagar", incluía las "Cotizaciones enteradas erróneamente" y "Otras cuentas por pagar (especificar)"

Posteriormente, la Circular N° 3.077 designó la Nota 30 "Acreedores comerciales y otras cuentas por pagar" para detallar el contenido del citado ítem código 21030.

e. NIC 37 establece el registro de provisiones en los estados financieros cuando se cumplan los 3 requisitos siguientes:

(a) una entidad tiene una obligación presente (ya sea legal o implícita) como resultado de un suceso pasado;

(b) es probable que la entidad tenga que desprenderse de recursos, que incorporen beneficios económicos para cancelar tal obligación; y

(c) puede hacerse una estimación fiable del importe de la obligación.

26) Según se expresa la Resolución N° 1/AU08-2016- 02049, los cargos se basan en los siguientes hechos:

En reunión efectuada el día 12 de enero de 2016 en dependencias de esta Superintendencia, a la que asistieron por parte de la Mutual de Seguridad de la Cámara Chilena de la Construcción su Vicepresidente, José Ignacio Concha Besa, el Director Roberto Morrison Yonge, Presidente del Comité de Auditoría y del Comité de Riesgos y su Gerente General don Cristian Moraga Torres, quienes expusieron que como resultado de la revisión que han venido desarrollando a procesos que dicen relación con el cumplimiento normativo y normas financiero contables que inciden en la preparación de los Estados Financieros, se detectaron situaciones que afectan su preparación y que ameritan correcciones, alcanzando tales correcciones a la suma preliminar de \$15.880 millones. En

dicha reunión, se les habría solicitado que comunicaran formalmente las situaciones expuestas, lo cual materializaron mediante Carta GG 018/2016, de 5 de febrero de 2016.

La cifra preliminar de \$15.880 millones fue puesta en conocimiento del Directorio de la Mutualidad en Sesión Ordinaria N° 704, celebrada el martes 23 de diciembre de 2015.

En virtud de los hechos dados a conocer a esta Superintendencia, el Departamento de Supervisión y Control sostuvo reuniones con las distintas empresas de auditoría externa, encargadas de la revisión de los estados financieros de las Mutualidades.

En la reunión con Ernst & Young, empresa de auditores externos de la Mutual de Seguridad de la Cámara Chilena de la Construcción a partir del año 2015, realizada en las dependencias de esta Superintendencia, con el socio y gerente responsable de la auditoría, se desglosaron las partidas que debían ser ajustadas contra patrimonio o contra resultados en los Estados Financieros de la Mutualidad. Entre los ajustes que se debían realizar, sobresalen de manera principal aquellos que se relacionan con la estimación de deudas incobrables, los beneficios al personal y el pago de cotizaciones en exceso.

Al respecto, la citada empresa auditora presentó una propuesta preliminar de ajustes a los Estados Financieros de la Mutual de Seguridad de la Cámara Chilena de la Construcción, producto de reconocimientos que a la fecha no se habían reflejado en su contabilidad. Dichos impactos deberían ser recogidos en la contabilidad de los Estados Financieros correspondientes a los años 2015, 2014 y 2013. Éstos correspondían a los siguientes:

- Ajustes por realizar

En términos generales, los principales ajustes que debían realizarse, a juicio de la empresa auditora, tienen que ver con el cambio en la metodología de cálculo de las indemnizaciones por años de servicio (IAS - incluido el reconocimiento de un bono por antigüedad -), así como también el reconocimiento de las estimaciones por deudas incobrables (EDI). En cuanto a otros rubros, los cuales tienen un menor impacto, se destaca la amortización de intangibles y la depreciación de activos en tránsito. Los montos que dichos ajustes significan para la Mutualidad, alcanzaban un valor preliminar de M\$8.151.287. Estos ajustes por realizar se presentan en la tabla 1 siguiente:

Tabla 1

<i>Ajustes por realizar (cifras en M\$)</i>	<i>Valor anterior al 2014</i>	<i>2014</i>		<i>2015</i>		<i>Acumulado</i>
		<i>Resultado</i>	<i>Patrimonio</i>	<i>Resultado</i>	<i>Patrimonio</i>	
<i>Beneficios al personal</i>	<i>(2.821.455)</i>	<i>(1.266.786)</i>	<i>245.987</i>	<i>(1.549.578)</i>	<i>383.569</i>	<i>(5.008.263)</i>
<i>EDI (2 años de antigüedad)</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>(864.280)</i>	<i>0</i>	<i>(864.280)</i>
<i>Amortización de intangibles</i>	<i>(130.880)</i>	<i>(143.427)</i>	<i>0</i>	<i>(256.423)</i>	<i>0</i>	<i>(530.730)</i>
<i>Depreciación de activos en tránsito</i>	<i>(31.387)</i>	<i>(9.725)</i>	<i>0</i>	<i>(8.915)</i>	<i>0</i>	<i>(50.027)</i>
<i>Intereses por cobrar y reajustes</i>	<i>(308.832)</i>	<i>393.309</i>	<i>0</i>	<i>334.106</i>	<i>0</i>	<i>418.583</i>
<i>Otros EDI</i>	<i>(1.137.994)</i>	<i>(556.877)</i>	<i>0</i>	<i>(421.699)</i>	<i>0</i>	<i>(2.116.570)</i>
<i>Efecto para cada año</i>	<i>(4.430.548)</i>	<i>(1.583.506)</i>	<i>245.987</i>	<i>(2.766.789)</i>	<i>383.569</i>	<i>(8.151.287)</i>

- **Ajustes por analizar**

Estos ajustes por analizar corresponden al reconocimiento que se debe tener producto de lo instruido por la Circular N°3.170 de esta Superintendencia, esto es, la devolución de los pagos en exceso que ha recibido la Mutualidad, y que no están reconocidos como un pasivo en su contabilidad. Estos ajustes, sumados a las malas enteraciones que han existido desde otros organismos administradores del Seguro, significaban un ajuste que alcanzaba la suma preliminar de M\$7.737.213. Estos ajustes por analizar se presentan en la tabla 2 siguiente:

Tabla 2

Ajustes por analizar (cifras en M\$)	Valor anterior al 2014	2014		2015		Acumulado
		Resultado	Patrimonio	Resultado	Patrimonio	
Devolución de cotizaciones	(3.256.345)	(2.318.143)	0	(2.162.725)	0	(7.737.213)
Efecto para cada año	(3.256.345)	(2.318.143)	0	(2.162.725)	0	(7.737.213)

- **Ajustes ya realizados**

Por último, la empresa auditora ha revisado un ajuste ya realizado por la Mutualidad, el cual se relaciona con un ajuste que ésta hizo a comienzos del año 2015, por conceptos de estimación de deudas incobrables que se tenía con la venta de servicios médicos a terceros. En términos de ajustes, éste no representa valor alguno para la Mutualidad, salvo en lo que respecta a la forma en que deberían reconocerse las partidas involucradas a lo largo del tiempo, ya sea a favor o en contra del patrimonio de la Mutualidad. Como se mencionó anteriormente, tal ajuste tiene, en términos netos, un impacto igual a cero. Estos ajustes ya realizados se presentan en la siguiente tabla:

Tabla 3

Ajustes por analizar (cifras en M\$)	Valor anterior al 2014	2014		2015		Acumulado
		Resultado	Patrimonio	Resultado	Patrimonio	
EDI con venta de terceros	(1.586.951)	62.639	0	306.800	0	(1.217.512)
Revisión al reajuste hecho en 2015	0	0	0	1.217.512	0	1.217.512
Efecto para cada año	(1.586.951)	62.639	0	1.524.312	0	0

En resumen, y a juicio de la empresa auditora, el impacto total que debería reconocer la Mutualidad, ascendió preliminarmente a \$15.888,5 millones, los cuales se desglosan, por una parte, en un reconocimiento con cargo al resultado y patrimonio del año 2015, y por otra parte, con cargo a los resultados del ejercicio y valor del patrimonio correspondientes al año 2014. En síntesis, estos ajustes, ya sea contra resultado o contra patrimonio, se presentan en la tabla 4 siguiente:

Tabla 4

	Valor anterior al 2014	2014		2015		Acumulado
		Resultado	Patrimonio	Resultado	Patrimonio	
Efecto Total	(9.273.844)	(3.839.010)	245.987	(3.405.202)	383.569	(15.888.500)

- **Reconocimientos efectuados en los Estados Financieros presentados por la MUSEG al 31 de diciembre de 2015**

Revisados los estados financieros al 31 de diciembre de 2015, se constata que la MUSEG efectúa ajustes contables significativos, ascendentes a M\$ 14.502.372 al 31 de diciembre de 2014, de los cuales M\$ 9.517.738 afectaron negativamente los Fondos Acumulados del Patrimonio y los restantes M\$ 4.984.634 los resultados de los ejercicios de los años 2014 y anteriores, de la manera siguiente:

<i>Ajustes (cifras en M\$)</i>	<i>Nota</i>	<i>Valor años anteriores al 2014 (Patrimonio)</i>	<i>Año 2014 (Resultado)</i>	<i>Sub-Total</i>	<i>Año 2015 (Resultado)</i>	<i>Total Acumulado</i>
<i>Estimación de deudas incobrables por deudores previsionales</i>	11	(1.446.828)	(163.568)	(1.610.396)	<i>s/í</i>	(1.610.396)
<i>Estimación de deudas incobrables por venta de servicios a terceros</i>	13	(2.046.072)	(445.844)	(2.491.916)	<i>s/í</i>	(2.491.916)
<i>Provisión vacaciones devengadas</i>	38	(759.737)	(475.408)	(1.235.145)	<i>s/í</i>	(1.235.145)
<i>Devolución cotizaciones pagadas en exceso</i>	29	(3.189.133)	(2.743.577)	(5.932.710)	(2.426.175)	(8.358.885)
<i>Otros ajustes</i>		(2.075.968)	(1.156.237)	(3.232.205)	<i>s/í</i>	-3.232.205
<i>Efecto para cada año</i>		(9.517.738)	(4.984.634)	(14.502.372)	(2.426.175)	(16.928.547)

Conforme a las cifras mostradas en el cuadro precedente, e incorporando lo detectado en el año 2015, los ajustes realizados corresponde al total de M\$ 16.928.547.

27) Los hechos expuestos precedentemente configuran, en opinión de esta Superintendencia, los siguientes incumplimientos:

- a) **De la Circular N° 1.874, de 1996, hasta el año 2012 (emitida bajo los PCGA, principio del devengado y norma contable obligaciones de la entidad (Pasivo); y de la Circular N° 2.801, reemplazada por la Circular N° 3.077, a partir del año 2013 (emitidas bajo las IFRS, NIC 37).**

Existió incumplimiento de la normativa vigente hasta el año 2012 (PCGA), y de las IFRS a partir del año 2013 y hasta noviembre del 2014 (NIC 37) por parte de la Mutualidad, al no registrar contablemente la existencia de un pasivo con sus empresas adherentes y trabajadores independientes voluntarios.

En efecto, las cotizaciones en exceso, corresponden a enteraciones mal efectuadas por las empresas adherentes o trabajadores independientes voluntarios, por lo tanto los excesos en las cotizaciones deben ser devueltas, lo que implica rebajar los ingresos por cotización y reconocer la obligación de la devolución a quienes las enteraron.

La NIC 37, obliga el reconocimiento de provisiones cuando se cumplen los tres requisitos señalados precedentemente. En este caso en particular, no habían sido reconocidas íntegramente las obligaciones de la Mutualidad. Esta misma obligación les asistía en aquellos años en que estaban vigentes los PCGA.

En la especie, el patrimonio y los correspondientes estados de resultados mostraron mayores excedentes por un total de M\$ 5.932.710 hasta el año 2014 por el concepto

señalado, correspondiendo M\$ 2.743.577 al ejercicio 2014 y M\$ 3.189.133 para los años 2010 al 2013.

Cabe señalar que si no se hubiese emitido la Circular N° 3.170, de 2015, la Mutual habría presentado mayores excedentes por la suma de M\$ 2.426.175 por no rebajar las cotizaciones pagadas en exceso.

b) De la Circular N° 2.087, de 2003, al no aplicar lo normado en ella en materia de deterioro; esto es, registrar contablemente la pérdida de valor de un activo conforme a lo ahí instruido.

Por la no aplicación estricta de lo instruido en nuestra Circular N° 2.087, la Mutualidad no efectuaba a todo su universo de deudores, tanto previsionales como no previsionales, el procedimiento de Estimación de las Deudas Incobrables (EDI) que se les fijó por dicha Circular. Dicha omisión, según se ha podido recabar, no fue por desconocimiento de la normativa a aplicar sino que a una decisión de tipo administrativa.

Lo anterior tuvo como consecuencia que la Mutualidad presentara entre los años 2010 y 2014 resultados y un patrimonio abultado por una cifra acumulada hasta el 31 de diciembre de 2014 de M\$ 4.102.312, por el no reconocimiento de las EDI en debida forma.

En virtud de lo anterior, esta Superintendencia considera que la Mutual de Seguridad de la Cámara Chilena de la Construcción, incumplió lo instruido mediante las Circulares N°s. 1.874, 2.087, 2.801 y 3.077, por cuanto los estados financieros presentados y preparados por dicha entidad entre los años 2011 y 2015, contenían errores en la determinación de sus pasivos y sus excedentes, lo que trajo como consecuencia un abultamiento en su patrimonio durante dicho periodo.

Adicionalmente, la incorrecta determinación de los excedentes pudo tener incidencia directa en la distribución de la participación de excedentes que la Mutual realiza a sus trabajadores o en las gratificaciones legales correspondientes.

III. DESCARGOS

28) La Mutual evacuó sus descargos el 10 de agosto de 2016.

29) En primer lugar, alega que la resolución de los cargos no es precisa, respecto de la fecha de inicio y término de ocurrencia de los hechos imputados, no obstante ello, indica que es posible señalar que estos hechos habrían ocurrido hasta noviembre de 2015, último mes en que sus estados financieros fueron afectados por los hechos en cuestión.

Agrega que el cargo debe ser rechazado, por encontrarse prescrita la facultad sancionatoria, al haberse formulado cargos transcurridos más de 6 meses entre las supuestas infracciones y la formulación de cargos efectuadas con fecha 06 de julio de 2016. En subsidio, solicita que se consideren prescritos todos los hechos ocurridos con anterioridad al año 2011, por haber transcurrido más de 4 años desde su ocurrencia, plazo aplicable a la prescripción extracontractual que es la regla general en materia de infracción legal.

30) Indica que el 12 de enero de 2016, a solicitud de la Mutual, se realizó una reunión en la que participaron por parte de la Superintendencia de Seguridad Social don Claudio Reyes Superintendente, doña Pamela Gana Intendenta de Seguridad y Salud en el Trabajo, don Emilio Torres Jefe del Departamento de Supervisión y Control y por parte de la Mutual de Seguridad de la Cámara Chilena de la Construcción don José Ignacio Concha Presidente Subrogante, don Roberto Morrison Presidente del Comité de Auditoría y don Cristián Moraga Gerente General,

oportunidad en la que informaron que en el curso de la realización de actividades de fortalecimiento de procesos sobre sus estados financieros, se detectaron situaciones que ameritaban efectuar ajustes de los mismos. En dicha reunión el Superintendente de Seguridad Social solicitó que se le comunicase formalmente y por escrito las situaciones informadas, lo que se concretó mediante una comunicación de la Mutual dirigida a la Superintendencia, a través de la carta N° GG 018/2016 de 05 de febrero de 2016.

31) En vista de lo detectado, la administración de la Mutual, en conjunto con los auditores externos de Ernst & Young, trabajó para llevar adelante los respectivos ajustes a los estados financieros del año 2015 y de los cuales da cuenta la nota 67 de los mismos. En lo que concierne en particular a los ajustes relativos a las situaciones detectadas, la opinión de los auditores deja constancia que: "como parte de nuestra auditoría de los estados financieros individuales del año 2015, también auditamos los ajustes de la nota 67, que fueron aplicados para re-exresar los estados financieros individuales del año 2014".

32) Señala que los estados financieros con los ajustes fueron puestos en conocimiento de la Superintendencia, sin que hubieren sido objeto de prevenciones de naturaleza alguna en lo que respecta a los ajustes ya referidos.

33) Adicionalmente, la Mutual indica que fueron ellos los que detectaron las situaciones que afectaron los estados financieros de los años previos al 2015, debido a cambios introducidos en su institucionalidad y a procedimientos que fortalecieron sus capacidades y que explican las detecciones de las situaciones informadas, refiriéndose brevemente a las mejoras introducidas en sus procesos financieros y contables.

Para el fortalecimiento del control interno y administración de riesgos, indican como hitos fundamentales:

- Cambios en gobierno corporativo y administración
- Creación de la Gerencia Corporativa de Gestión de Riesgo
- Fortalecimiento de la auditoría interno
- Fortalecimiento de la auditoría externa para el ejercicio 2015

Para el fortalecimiento en los procesos de elaboración de los estados financieros, dispusieron de una completa revisión de los procesos sobre los estados financieros, participando en ella las áreas de riesgos, auditoría interna y auditoría externa, bajo la supervisión del Directorio a través de sus comités de auditoría y de riesgos.

34) Reitera que en el presente caso las diferencias fueron detectadas por la propia Mutual en el marco de una auditoría externa, circunstancia que se comunicó al Directorio y a la propia Superintendencia, quedando en evidencia que fue la proactividad de la Mutual la que permitió detectar las situaciones ocurridas en años previos al 2015, ante lo cual se realizaron los ajustes pertinentes en los estados financieros 2015 y que estos fueron informados favorablemente por los auditores externos, sin que hubiera objeciones ni reparos por parte de la Superintendencia.

35) Concluye en esta parte que las actuaciones diligentes y responsables deben ser reconocidas como tales y debiesen merecer apoyo y estímulo en vez del reproche sancionatorio, no contribuyendo la actitud de la Superintendencia a generar condiciones favorables de información y corrección de errores previos, si el fiscalizador opta por el rigor sancionatorio.

36) Por otra parte, indica que los estados financieros no son ni tienen por objetivo ser un reflejo perfecto de la realidad, sino que deben reflejar razonablemente la situación financiera de una entidad, de modo que sean útiles a los usuarios, para la toma de sus decisiones financieras. Señala que exigir ausencia total de errores a los estados financieros, especialmente de la complejidad que nos ocupa, sería entrar en el terreno de la utopía.

37) Respecto de las cotizaciones pagadas en exceso y/o mal efectuadas, en relación con la infracción a las Circulares N°s 1.874 y 2.801, reemplazada esta por la Circular N° 3.077, señala que no ha vulnerado la Circular N° 1.874, ya que cumplió expresamente con lo que dicha disposición ordena. En efecto, refiere que el ítem 41010 "Ingresos por cotización básica" de la citada Circular, instruye que se incluyan todos los ingresos percibidos por este concepto, provenientes de las empresas adherentes, en conformidad con el artículo 15 letra a) de la Ley N° 16.744, siendo claro el tenor de la norma en el sentido que se deben consignar todos los ingresos por cotización básica, agregando que las obligaciones de fuente normativa emanada de la autoridad fiscalizadora, prima por sobre las normas NIC y PCGA, y, por tanto, concluye que en esta parte la Mutual ha cumplido con un mandato expreso de la normativa .

Añade que la Circular N° 1874 no trata explícitamente el tratamiento contable de las cotizaciones pagadas en exceso, representando que la situación hipotética en que el señalado ÍTEM 41010 no existiese, sería relevante examinar si existiese alguna disposición en dicha Circular que obligue explícitamente a rebajar cotizaciones pagadas en exceso o mal enteradas, siendo la respuesta negativa, al no existir norma explícita, no pudiendo incurrir en el incumplimiento de una norma inexistente sobre la materia.

Prosigue que no hay obligación en la Circular N° 1.874 y que no es posible construir una normativa por analogía.

Agrega que a falta de normativa explícita, contaban con un proceso de devolución de cotizaciones, el cual operaba en base a solicitud del empleador o trabajador, de tal manera que las devoluciones así generadas se registraban en una cuenta contable que rebajaba los ingresos del ejercicio, proceso que se modificó a raíz de la normativa dictada por la Superintendencia para estos efectos.

38) Indica que la situación detectada es de baja relevancia y no es significativa y que ésta no pone en duda la razonabilidad de sus estados financieros, según se observa en la siguiente tabla:

Año	Dev Cotizaciones	% Patrimonio	% Activos	% Ingresos totales
2010	Obligaciones civiles con terceros se encuentran prescritas			
2011	695.296	0,32%	0,19%	0,35%
2012	1.484.781	0,65%	0,61%	0,64%

39) En lo que respecta a la Circular N° 2.801, vigente desde enero 2013, alega que el sentido del Ítem 21030 referido a "Acreedores comerciales y otras cuentas por pagar", es consignar bajo este apartado las obligaciones exclusivamente comerciales, precisando que las cotizaciones de seguridad social no pertenecen al mundo comercial o mercantil, siendo la ley y la jurisprudencia clara y uniforme y la doctrina pacífica en este punto, en cuanto a que está fuera de toda duda y discusión la naturaleza no comercial de las cotizaciones de seguridad social.

Agrega que no es atendible la nota 31 de la citada Circular, ya que el hecho de que en ella se haya mencionado a las "cotizaciones enteradas erróneamente", sin mayor explicación ni desarrollo alguno, no puede alterar la naturaleza de las cotizaciones de seguridad social.

Sostiene que su forma de operar respecto de este tipo de cotizaciones, fue una práctica no cuestionada ni por los auditores externos ni por la Superintendencia.

Concluye en este punto, señalando que la baja relevancia de la situación detectada, no pone en duda la razonabilidad financiera de sus estados financieros, según se ejemplifica en la siguiente tabla:

Año	Dev. Cotizaciones	% Patrimonio	% Activos	% Ingresos totales
2013	1.009.024	0,43%	0,39%	0,37%
2014	2.301.857	1,02%	0,74%	0,85%
2015	1.796.701	0,94%	0,63%	0,57%

40) En lo referido al procedimiento de determinación y estimación de deudores incobrables establecido en la Circular N° 2087, la Mutual formula un distinguo entre deudores previsionales y no previsionales, expresando que en relación a los deudores previsionales, los cargos parten de un presupuesto factico erróneo, pues no hubo ninguna decisión de tipo administrativa al no aplicar el procedimiento de estimación de deudas incobrables, sino que un problema de sistema, agregando que dio cumplimiento a lo dispuesto en la citada Circular.

Indica que el sistema que calculaba los intereses y reajustes asociado a los deudores incobrables durante un ejercicio, al momento de generar una estimación de deuda incobrable para un deudor previsional, también generaba automáticamente el reverso de los intereses y reajustes reconocidos en el ejercicio por ese deudor, sin embargo, hubo casos en que el sistema no reversó el 100% de tales intereses y reajustes, acumulándose en cuentas de activos que no habían sido sometidos al cálculo de deterioro establecido en la Circular N° 2087, lo que generó un impacto en los resultados acumulados para el año 2014 y anteriores.

Concluye este punto solicitando desechar el cargo, ya que no hubo una decisión administrativa de no aplicar el procedimiento de estimación de deudas incobrables, sino que existió una estimación de incobrabilidad que se estaba aplicando sobre todo el universo de deudores previsionales, configurándose sólo una situación puntual en el tratamiento de los intereses y reajustes, no siendo este último punto mencionado en la resolución de cargos.

Añade la baja significancia relativa de la situación detectada, lo que grafica a través del siguiente cuadro:

Año	EDI Previsional	% Patrimonio	% Activos	Cuentas por cobrar
2011	47.037	0,02%	0,01%	0,24%
2012	248.816	0,11%	0,10%	1,07%
2013	476.940	0,20%	0,19%	1,08%
2014	163.568	0,07%	0,05%	0,35%

Finaliza, alegando la prescripción ya señalada en la primera parte de su escrito, por haber transcurrido los 6 meses de prescripción aplicables en esta materia y en subsidio solicita se consideren prescritos todos los hechos ocurridos con anterioridad al año 2011, por haber transcurrido más de 4 años plazo aplicable a la prescripción extracontractual.

41) En lo referido a los deudores no previsionales, o deudores privados, la Mutual señala que efectuó un análisis caso a caso para la determinación de la estimación de deudas incobrables en base al comportamiento histórico de ciertos deudores que incurrían en retrasos, pero que finalmente pagaban. Agrega que al no haber existido observación o reparo por parte de la Superintendencia, se colige que dicha práctica fue aceptada y que sancionar por lo que antes no

mereció reproche, afecta el principio de confianza legítima en las acciones y omisiones de la administración.

42) Reproduce en su presentación las notas de criterio para los estados financieros de los años 2010, 2011, 2012, 2013 y 2014.

43) Al igual que en puntos anteriores, señala la baja significancia de la situación detectada y el bajo impacto de los EDI No previsionales, según se muestra a través de la siguiente tabla:

Año	EDI NO Previsional	% Patrimonio	% Activos	Cuentas por cobrar
2011	654.574	0,30%	0,18%	4,40%
2012	(274.036)	-0,12%	0,11%	-1,62%
2013	221.114	0,09%	0,09%	1,26%
2014	(55.458)	-0,02%	0,02%	0,28%

Finaliza alegando la prescripción ya señalada en la primera parte de su escrito, por haber transcurrido los 6 meses de prescripción aplicables en esta materia y en subsidio solicita se consideren prescritos todos los hechos ocurridos con anterioridad al año 2011, por haber transcurrido más de 4 años, que es el plazo correspondiente a la prescripción extracontractual.

44) Frente al hecho que la incorrecta determinación de los excedentes haya tenido incidencia en la distribución de la participación de los excedentes que la Mutual realiza a sus trabajadores o en las gratificaciones legales correspondientes, señala que esa incidencia no existió, lo que se colige de los informes preparados por los auditores externos, a quienes se les solicitó la revisión de la información financiera correspondiente, con la finalidad de determinar el impacto de los ajustes en los beneficios laborales, indicando que tampoco se vieron afectadas las prestaciones médicas ni económicas que la Mutual otorga a sus trabajadores afiliados.

45) Alega que la formulación de cargos no solo entra en conflicto con el principio de tipicidad consagrado en la Constitución, sino que igualmente infringe la Ley N° 16.395 de organización y atribuciones de la Superintendencia de Seguridad Social, al ser una acusación genérica en que la conducta por la cual se pretende una sanción no está descrita expresa ni sustantivamente.

46) Por otra parte, señala que los cargos formulados se basan en una normativa que no tiene rango de ley de la República, sosteniendo que la reserva y la tipificación legal se satisface en la medida que la ley describa el núcleo esencial de la conducta, aceptándose la colaboración reglamentaria, pero haciendo presente que las facultades de la Superintendencia de Seguridad Social no pueden asimilarse a las legislativas, puesto que su potestad es la de regular a partir de una ley vigente.

47) En virtud de lo expuesto, la Mutual solicitó, al término de sus descargos, y en consideración a los argumentos de hecho y de derecho, que se le absuelva de los cargos o, en subsidio, y en atención a la especial proactividad con la que actuó en los hechos materia del cargo puestos en conocimiento de la Superintendencia y en la ausencia de perjuicios a sus trabajadores adheridos, la aplicación de la sanción mínima legal.

48) Con fecha 27 de septiembre de 2016, se emitió la Resolución N°3/AU08-2016-02049, notificada por carta certificada el 03 de octubre de 2016, por la cual se fijaron los siguientes hechos relevantes:}

- Efectividad del cumplimiento de la Circular N° 3077, relativo a las cotizaciones enteradas erróneamente y/o pagadas en exceso en la nota explicativa N° 30
- Existencia de una política contable: principios, procesos, aprobaciones formales y responsables
- Actuación del Directorio en el proceso de auditoría
- Efectividad que la incorrecta determinación de los excedentes no tuvo efecto en el pago de beneficios a sus trabajadores y ejecutivo

En la misma Resolución, se decretó la apertura de un término probatorio por 30 días hábiles, administrativos, dentro del cual, a Mutual presentó la siguiente prueba documental:

- Oficio 41.004. de 30 de junio de 2014 de la Superintendencia de Seguridad Social, que formula observaciones a los estados financieros al 31 de diciembre de 2013.
- Oficio 44.903. de 15 de julio de 2015 de la Superintendencia de Seguridad Social, que formula observaciones a los estados financieros al 31 de diciembre de 2014.
- Estados Financieros al 31 de diciembre de 2010 auditados
- Estados Financieros al 31 de diciembre de 2011 auditados
- Estados Financieros al 31 de diciembre de 2012 auditados
- Estados Financieros al 31 de diciembre de 2013 auditados (cambio a IFRS)
- Estados Financieros al 31 de diciembre de 2014 auditados
- Estados Financieros al 31 de diciembre de 2015 auditados
- Carta GG 018/2016 de 5 de febrero de 2016. Minuta ajustes contables
- Informe del auditor independiente sobre información complementaria, emitido por E&Y de 13 de mayo de 2016
- Copia contrato colectivo de 14 de septiembre de 2012
- Política de compensación para ejecutivos. Marzo 2012
- Partes pertinentes de Actas de Sesión Ordinarias del Comité de Auditoría y Riesgos, números: 11, 14, 17, 22, 28, 29, 30, 31, 33, 35, 37, 38, 39, 40, 41, 42, y 43.
- Parte pertinentes de Actas de Directorio, números 646, 658, 670, 682, 694, 695, 697, 704, 708, 709, 710 y extraordinarias 1- 2016 y 2-2016
- Manual de estructura, procesos, procedimientos y controles contables

IV. ANÁLISIS DE LAS ALEGACIONES Y DOCUMENTOS

49) En primer término, se rechaza su solicitud prescripción formulada en su escrito de presentación de descargos de fojas 302 y siguientes, cabe tener presente que dicha entidad, reconoce en el citado documento a fojas 308 y 309, que el día 12 de enero de 2016, a solicitud de Mutual, se efectuó una reunión entre autoridades de la Superintendencia y de la Mutual, instancia en la que personeros de Mutual informaron que en el curso de las actividades de fortalecimiento de sus procesos sobre los estados financieros, se detectaron situaciones que ameritaban efectuar ajustes de los mismos, requiriéndose en esa oportunidad, que se informara formalmente y por escrito las situaciones relatadas. Así, la Mutual a través de la Carta GG 018/2016 de fojas 200, recepcionada el día 05 de febrero de 2016, envió una minuta que de manera sucinta informa que se ha determinado la necesidad de realizar ajustes contables, producto de hallazgos contables.

De este modo, la Superintendencia toma conocimiento formalmente de los hechos sustento del cargo, a través de la remisión formal de los estados financieros del año 2015, de fojas 208 y siguientes, los que fueron remitidos a través de la Carta GG 077/2016, que fue recepcionada por este Organismo el día 07 de marzo de 2016.

Por lo anterior esta Superintendencia ha hecho ejercicio de sus facultades y atribuciones conforme a la normativa.

50) En cuanto a la existencia de una política contable principios, procesos, aprobaciones formales y responsables, la Mutual ha acompañado a este proceso, a fojas 350 y siguientes, el documento denominado "Estructura, procesos, procedimientos y controles contables", el cual da cuenta de una serie de flujos y procesos evaluados, relativos a múltiples materias de orden financiero contable, siendo relevantes para estos efectos, entre otros, los siguientes:

- Proceso EDI cobranza Ley
- Proceso EDI cobranza No Ley
- Proceso Devolución Cotización Errónea
- Proceso Devolución Pago en Exceso

En el mismo documento se plantean una serie de controles sugeridos a distintos procesos, como también observaciones a procesos en revisión, destacando para estos efectos dentro del proceso de "cierre contable" las siguientes observaciones de fojas 718:

- Asignación de responsabilidades por cuentas y notas explicativas de los estados financieros no es lo suficientemente explícita hacia quien efectivamente ejecuta la función.
- SGC no tiene definido efectuar validaciones de la cuenta de resultados, ni tampoco está asignada esta función a alguna área en particular.
- De 356 cuentas de activo, pasivo y patrimonio, solo 156 tienen análisis de cuentas suficientes, que eventualmente, permiten efectuar validaciones por parte de SGC.

Si bien el citado documento, está en línea con una política contable, en el mismo se constatan una serie de procesos relevantes que requieren perfeccionamiento.

51) Respecto a la actuación del Directorio en el proceso de auditoría de los estados financieros, conforme a lo prescrito por la Circular 2.081 de 11 de enero de 2012 de fojas 13 y siguientes, en su punto 5, dispone la obligación de estampar una declaración jurada de responsabilidad, respecto de la veracidad de toda la información incorporada en los informes intermedios (trimestrales) y anuales, la cual debe ser suscrita por la mayoría directores requerido por los estatutos, la cuales deben encontrarse autorizadas ante Notario.

En relación con esto, se acompañan al proceso, a fojas 1216 y siguientes una serie de Actas de Sesiones Ordinarias del Comité de Auditoría y Riesgos de las cuales se desprende que en las sesiones números: 11, 14, 17 y 22 que abarcan desde el 17 de febrero de 2011 al 11 de marzo de 2014, participan los Directores don Cristián Armas M. y don Guillermo Vargas Pérez. A la vez en la sesión N° 28, celebrada el 24 de febrero de 2015 participa el Director don Guillermo Vargas Pérez. Además en las sesiones números 29 a 31, que comprenden del 18 de marzo al 28 de mayo de 2015, participan los Directores don Guillermo Vargas Pérez y don Manuel José Navarro Vial. En esta instancia eran tratados distintos temas, relativos a aspectos financieros contables, como planes de auditoría externa, gestión de auditoría interna, informes a la administración, Circulares Suseso y estados financieros.

Asimismo, en las sesiones N° 33, 35, 37, 38, 39, 40, 41, 42, y 43, que van desde el 24 de julio de 2015 al 27 de mayo de 2016, participó el Director don Roberto Morrison Yonge, en calidad de Presidente, como también el Director Guillermo Vargas Pérez, a la vez en las sesiones números 33, 37, 38, 39 y 43 asistió el también Director don Manuel José Navarro Vial, destacando que en la sesión número 38 asiste el Presidente del Directorio don Gustavo Vicuña Molina.

Por lo anterior es posible acreditar la participación del Directorio en el proceso de auditoría, especialmente en aspectos relativos al año 2015, pues las sesiones N°s 33, 35, 37, 38 y 39 se celebraron el citado año y las sesiones posteriores de la 39 a la 42, las cuales rolan a fojas 1275 y siguientes, fueron celebradas el año 2016, pero principalmente abordan temas contables anteriores, destacando para estos efectos, lo relativo a los ajustes y re expresiones de resultados, conforme a las situaciones detectadas y puestas en conocimiento de la entidad fiscalizadora.

No obstante lo anterior, en el documento sobre “Estructuras, procesos, procedimientos y controles contables” de fojas 350 y siguientes, no se da cuenta de algún tipo de actuación o rol permanente del Directorio en los denominados “controles activos”.

52) En lo que respecta a las funciones asignadas a la Superintendencia de Seguridad Social en relación a los estados contables y financieros de la entidades sometidas a su fiscalización, no se encuentra la de auditar los mismos, siendo responsabilidad de las citadas entidades preparar y presentar correctamente sus estados financieros y contables en base a una estructura orgánica diseñada para esos fines y en base a procesos y controles eficientes.

Adicionalmente los mencionados estados financieros requieren ser auditados por auditores externos que cumplan con los requisitos exigidos por la normativa, siendo responsabilidad de la mutualidad que el citado proceso se efectúe manera correcta. Al respecto y mediante los Oficios N°s 41.004 de 30 de junio de 2014 y 44.903 de 15 de julio de 2015, de fojas 1117 y siguientes, ambos de la Superintendencia de Seguridad Social, que formulan observaciones a los estados financieros al 31 de diciembre de 2013 y al 31 de diciembre de 2014 respectivamente, se establece que lo observado, es sin perjuicio de que la Superintendencia realice con posterioridad otras observaciones o reparos a los estados financieros.

Lo anterior revela la posibilidad de la Superintendencia, en virtud de sus facultades reconocidas en los artículos 1° inciso 5°, 2° letras b), k), l), m) y 3° de la Ley N° 16.395, de efectuar requerimientos u observaciones en su calidad de autoridad técnica de fiscalización de las instituciones de previsión, en el marco de su competencia.

53) En cuanto a la infracción de las Circulares N°s 1.874 y 2.801, reemplazada por la Circular N° 3.077, en lo referido al registro de las cotizaciones pagadas en exceso o enteradas erróneamente, la mutual indica que no incumplió la Circular 1874 vigente hasta diciembre de 2012, ya que no existía una norma que obligara explícitamente a rebajar este tipo de cotizaciones, en consecuencia no podían incurrir en un incumplimiento de una norma inexistente. Además señala que la norma expresa emanada de la autoridad normativa, prima sobre las normas NIC y PCGA.

Al respecto en las Circulares 1874 y 2801, reemplazadas por la Circular 3077, sobre preparación y presentación de estados financieros, específicamente en lo referido a las cotizaciones pagadas en exceso o enteradas erróneamente, tanto en la Circular 1874 como en la 2801, existía el ítem 41010, figurando actualmente bajo el mismo código en la Circular 3077, denominado “ingresos por cotización básica”, cuyo fin es el reconocimiento de las cotizaciones de las entidades adherentes, en el entendido que el ingreso sea justificable en razón de ser una “empresa adherente”, como se menciona en la Circular 1874 o bajo el concepto de “entidad empleadora adherente” que utiliza la Circular 2801 y 3077, no siendo este el ítem donde debían registrarse las cotizaciones erróneas de entidades empleadoras o trabajadores no adheridos.

En lo que respecta a las cotizaciones pagadas en exceso por entidades o trabajadores adheridos, conforme a los principios de contabilidad, un ingreso debe tener una justificación, siendo en la especie, la tasa de cotización que le corresponde pagar a cada adherente y no más. Lo que se pague en exceso, constituye contablemente un pasivo y legalmente en una obligación, configurándose un crédito para quien pagó de más.

Si bien el citado ítem (41010), se denomina "Ingreso por cotización básica", la circunstancia de haber sido enterada indebidamente, por error o en exceso, debe traducirse en un reconocimiento de la obligación por parte de la Mutual afectando negativamente sus pasivos y resultados.

Adicionalmente, la Circular 1874 en el código 21040 "Obligaciones con terceros" de fojas 163, establecía que ese ítem se constituía, entre otros, por aquellas cuentas y documentos por pagar, ítem que en las Circulares posteriores sobre la materia (2801 de 11 de enero de 2012 y 3077 de 19 de enero de 2015) pasa ser el código 21030, relativo a "Acreedores comerciales y otras cuentas por pagar, los cuales en sus notas complementarias 31 y 30 respectivamente, incluían expresamente las "Cotizaciones enteradas erróneamente" y "Otras cuentas por pagar (especificar)"

Por tanto, no es atendible el argumento que en el citado ítem 41010 de las Circulares 1874, 2801 y 3077 denominado "ingresos por cotización básica", debía registrarse todo ingreso por cotización, ya que las mismas establecían códigos en los cuales se debían registrar las citadas cotizaciones.

Referido al mismo ítem 21030 "Acreedores comerciales y otras cuentas por pagar", bajo ningún respecto se ha pretendido asimilar las cotizaciones de seguridad social a obligaciones de carácter comercial, como interpreta erradamente esa Mutual. El punto central es el hecho que el citado ítem, no se agota en el concepto "acreedores comerciales" sino que también se incorporan "otras cuentas por pagar", siendo bajo este ítem donde debieron imputarse las cotizaciones pagadas en exceso o enteradas erróneamente, dado que es innegable que contablemente se debe afectar una cuenta de pasivo por este tipo de enteraciones.

54) El hecho que entidades adherentes hayan efectuado cotizaciones erradamente o hayan pagadas en exceso, se relaciona con uno de los principios inspiradores de la legislación como es el enriquecimiento sin causa, el cual, en su expresión más básica, implica un aumento de un patrimonio sin existir una justificación para aquello.

El efecto fundamental del desplazamiento patrimonial sin la debida justificación, es el surgimiento de la obligación de restituir el beneficio indebidamente percibido, conforme lo recoge la legislación civil relativa a la institución del "pago de lo no debido" en los artículos 2295 a 2303 del Código Civil.

55) En cuanto al efecto que tuvieron las cotizaciones en exceso percibidas por esa Mutualidad, se evidencia al comparar el saldo de la cuenta código 21020 "Prestaciones por pagar" del Estado de Situación Financiera al 31 de diciembre 2014, presentado en febrero 2015, con el saldo de la misma cuenta del Estado de Situación Financiera del mismo período, re expresado y presentado en marzo de 2016. De esta comparación resulta un incremento del pasivo ascendente a M\$5.932.710, como consta en la nota 29 de fojas 252.

Específicamente, en los Estados Financieros al 31 de diciembre de 2015, que contiene la re expresión del año 2014, muestra en su Nota 67, de fojas 1115 vuelta, dentro de los Pasivos en el rubro denominado "Prestaciones por pagar", el ajuste realizado por re expresión ascendente a M\$5.932.710, que corresponde a la suma de M\$3.189.133 al 01-01-2014, para años anteriores al 2014 cuyo efecto se registró contra patrimonio (Fondos acumulados) y M\$2.743.577 al 31-12-2014, cuyo efecto se registró contra resultados del ejercicio (Ingreso cotización adicional).

56) Por otra parte, la Mutual ha constatado y reconocido, tanto en su carta GG 018/2016 de fecha 05 de febrero de 2016, de fojas 200 y siguientes, que como resultado de la revisión de procesos que dicen relación con el cumplimiento normativo y financiero contable y que inciden en la preparación de estados financieros, se detectaron situaciones que afectaron su

preparación y que ameritan correcciones, señalando en el punto 4 de la citada carta, que como resultado preliminar del proceso de revisión, ha determinado la necesidad de realizar ajustes contables producto de la devolución de cotizaciones por pagos en exceso e inter mutualidades, proponiendo una re emisión de los estados financieros al 31 de diciembre de 2015, revelando ajustes contables en notas explicativas y alocándolos en los ejercicios respectivos.

En este sentido, a fojas 305, la Mutual en sus descargos expresa que “no obstante ello, es posible señalar que estos hechos habrían ocurrido hasta noviembre de 2015, último mes cuyos estados financieros fueron afectados por los hechos en cuestión”

Adicionalmente, en sus descargos, a fojas 309, también reconoce, que en vista de las situaciones detectadas, la administración de la Mutual en conjunto con los auditores externos EY, trabajó para llevar adelante los ajustes que se efectuaron en los estados financieros del año 2015 y de los que da cuenta la nota 67 de los mismos, de fojas 1115 vuelta.

57) En lo referido a la no aplicación estricta el procedimiento de estimación de deudores incobrables (EDI), regulado por la Circular N° 2.087, de 2003, modificada por la Circular N° 2.268, de 2006, se establecen normas para contabilizar Estimaciones de Deudas Incobrables y para declarar su incobrabilidad, conforme a esta, se debía calcular mensualmente una provisión por la estimación de no pago de deudas previsionales y no previsionales en la cuenta complementaria “estimación de deudas incobrables”, respecto de todos quienes se encontraran en esa situación.

Si bien consta en el expediente a fojas 326 y 327 que dentro de las notas acompañadas a los estados financieros al 31 de diciembre de 2010 al 2014, la Mutual indicó que complementaba la aplicación de la Circular con una revisión caso a caso en la que se consideraban elementos como la situación financiera, comportamiento de pagos y otros antecedentes. Esto no implica la validación de la práctica efectuada, pues el mecanismo utilizado no es un complemento, sino una omisión de la normativa considerando que existe regulación específica sobre la materia, agregando como se mencionó previamente, que la aprobación de los estados financieros no obsta futuras observaciones a los mismos.

Sobre este punto la Mutual reconoce en sus descargos a fojas 323 y 324, que hubo un problema de sistema, al calcular los intereses y reajustes asociados a deudores previsionales en que el sistema no reversó el 100% de tales intereses y reajustes, acumulándose en cuentas de activos que no habían sido sometidos al cálculo de deterioro establecido en la Circular N° 2087, lo que generó un impacto en los resultados acumulados para el año 2014 y anteriores.

Así, el efecto del reconocimiento de las EDI, a fojas 1115, se evidencia al comparar el saldo de las cuentas códigos 11070 “Deudores por venta servicios a terceros, neto” y 12030 “Deudores previsionales, neto” del Estado de Situación Financiera al 31 de diciembre 2014, presentado en febrero 2015, con los saldos de las mismas cuentas del Estado de Situación Financiera del mismo período, re expresado y presentado en marzo de 2016. De esta comparación resulta una disminución de los activos ascendente a M\$4.102.312.

Específicamente, en el Estado Financiero al 31 de diciembre de 2015, que rola en el expediente a fojas 1013 y siguientes, que contiene la re expresión del año 2014, muestra en su Nota 67, de fojas 1115, los ajustes realizados por re expresión, dentro de los Activos en los rubros denominados “Deudores previsionales (neto)” y “Deudores por venta de servicios a terceros”, ascendentes a M\$1.610.396 y M\$2.491.916, respectivamente.

La misma nota señala que, el patrimonio disminuyó por efecto de las EDI aplicadas a los Deudores previsionales (neto) en M\$1.446.828 y M\$2.046.072 a los Deudores por venta de servicios a terceros. Asimismo, los ajustes de las EDI realizados a las cuentas Deudores previsionales (neto) y Deudores por venta de servicios a terceros disminuyeron el resultado del ejercicio 2014 en M\$163.568 y M\$445.844, respectivamente.

58) Por otra parte, en relación a la incidencia en el pago de beneficio a trabajadores, cabe señalar que los elementos de prueba permiten concluir que el bono de gestión percibido por los trabajadores de la Mutual no se vio afectado por los errores cometidos por esa Mutual en la preparación de sus Estados Financieros de los años 2012 y 2013, por cuanto el resultado operacional ajustado para dichos años, informado por la empresa auditora EY, a fojas 1209 y siguientes, determinan que de igual forma el monto de dicho bono pagado a los trabajadores correspondía al valor tope convenido, según lo consignado en la cláusula 10 "Bono de Gestión" del Contrato Colectivo de Trabajo Mutual de Seguridad de la Cámara Chilena de la Construcción" de 13 de septiembre de 2012, de fojas 1129 y siguientes.

59) Los estados financieros, entendidos como un proceso contable en virtud del cual se debe dejar constancia de los eventos económicos realizados por una determinada entidad, constituyen una parte fundamental del sistema de información por la cual se otorga antecedentes relevantes sobre de la gestión económica financiera, la cual debe ser el reflejo de la situación patrimonial de la organización.

Por lo anterior la preparación y presentación de los mismos, debe sujetarse estrictamente a las normas y principios que los regulan, siendo en la especie esta obligación especialmente importante en consideración a que parte importante de los ingresos provienen de las cotizaciones previsionales efectuadas por las entidades empleadoras adheridas o por trabajadores independientes en el marco de la seguridad social, las cuales tiene como objetivo principal solventar el sistema para efectos de garantizar las prestaciones de orden preventivo, médico y económico que correspondan según la Ley N°16.744 y su reglamentación complementaria.

60) En lo que respecta a la reiterada alegación de la mutual del bajo impacto que ha tenido la práctica cuestionada tanto de las cotizaciones enteradas en exceso o erróneamente, como respecto de la estimación de deudores incobrables, no resulta atendible el argumento esgrimido de la inmaterialidad de los montos frente al patrimonio, ya que la consecuencia indefectible es la inexacta representación de la realidad patrimonial de la Mutual.

A mayor abundamiento la Superintendencia de Seguridad Social a través de la Circular N°3071 del 14 de enero de 2015, por la cual se modifica y complementa la Circular N° 2890 sobre contratación de empresas de auditores externos y servicios mínimos que deben desarrollar en la auditoría, estableció en el numeral 1 que las empresas auditoras deberán abstenerse de aplicar el principio contable de significación o de importancia relativa, en especial consideración a que los recursos económicos de la mutualidad, son destinados principalmente a financiar los beneficios del seguro social, como se indicó precedentemente.

61) En consecuencia, con el mérito de los antecedentes y consideraciones expuestas, se acredita en este proceso que la Mutual de Seguridad de la Cámara Chilena de la Construcción, incurrió en la conducta infraccional descrita en el cargo.

RESUELVO:

1. Aplíquese a la Mutual de Seguridad de la Cámara Chilena de la Construcción, conforme a lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley N° 16.395, una multa a beneficio fiscal, de 1000 (mil) Unidades de Fomento, por los hechos que fueron objeto de cargo en este proceso sancionatorio.

2. Inscríbese la referida sanción en el registro público de sanciones a que alude el inciso final del citado artículo 57.

3. En contra de esta resolución procede el recurso de reposición administrativo, que deberá interponerse ante esta Superintendencia, dentro del plazo de cinco días hábiles y el recurso de reclamación que, conforme al artículo 58 de la Ley N° 16.395, debe presentarse ante la Corte de Apelaciones de Santiago, dentro del plazo de quince días hábiles contado desde su notificación.

ANÓTESE, COMUNÍQUESE Y ARCHÍVESE



CLAUDIO REYES BARRIENTOS
SUPERINTENDENTE DE SEGURIDAD SOCIAL