


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° 114 /

SANTIAGO, 29 JUN 2017

HOY SE RESOLVIÓ LO QUE SIGUE:

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 229, 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° 229, de 27 de septiembre 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 Memorándum N° 9/2016, de la Intendencia de Seguridad y Salud en el Trabajo, y de sus antecedentes.
- 11) El 28 de septiembre de 2016, este instructor procedió a constituirse y a designar como actuario al funcionario, don Jonathan Rivera Orellana.
- 12) Posteriormente, en virtud de la Resolución N° 1/AU08-2016-03041, de 28 de septiembre 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 incumplido el plazo para dar respuesta a las instrucciones y/o requerimientos efectuados por la superintendencia de Seguridad Social, vulnerando de esta manera lo dispuesto en las letras b),c) y k) del artículo 2° de la Ley N°16.395, así como lo establecido en la Circular N° 1917 del año 2000 del citado organismo "

Dicha Resolución fue notificada el día 03 de octubre de 2016.

- 13) El día 26 de octubre de 2016 por Resolución Exenta N° 280 se designó instructor reemplazante, la cual fue notificada el día 28 de octubre de 2016.
- 14) El día 27 de octubre de 2016 la Mutual presentó sus descargos, solicitó la apertura de un término probatorio haciendo presente que se valdría de todos los medios de prueba que le franquea la ley y acreditó personería.
- 15) Por Resolución N° 2/AU08-2016-03041, de 23 de diciembre de 2016, se tuvo por presentados los descargos, por acompañados los poderes y se dispuso la apertura de un término probatorio por un plazo de 30 días hábiles administrativo, fijándose los hechos relevantes, la cual fue notificada el 27 de diciembre de 2016.
- 16) Por presentación de 06 de enero de 2017 la Mutual de Seguridad de la Cámara Chilena de la Construcción, repuso la Resolución N° 2/AU08-2016-03041, solicitando que se modifique, mediante la agregación de puntos de prueba.
- 17) Por Resolución N°3/AU08-2016-03041, de 13 de enero de 2017, se resuelve la reposición interpuesta y fija nueva fecha de inicio del término probatorio, la cual fue notificada el día 16 de enero de 2017.
- 18) Por presentación de 01 de marzo de 2017 la Mutual de Seguridad de la Cámara Chilena de la Construcción, presentó pruebas y acompañó documentos.
- 19) Por Resolución N° 4/AU08-2016-03041, de 01 de marzo de 2017 se acompañan al expediente los documentos correspondientes a los oficios emanados de la Superintendencia, registro de retiro y las respuestas remitidas, la cual fue notificada el 06 de marzo de 2017
- 20) Por Resolución N°5/AU08-2016-03041 de 08 de marzo de 2017, se tuvieron por acompañados los documentos presentados por la Mutual de Seguridad de la Cámara Chilena de la Construcción y se certificó el vencimiento del término probatorio, la cual fue notificada el día 14 de marzo de 2017
- 21) Por escrito recepcionado el día 10 de marzo de 2017, la Mutual de Seguridad de la Cámara Chilena de la Construcción, solicitó se le concedan copias de los documentos incorporados al expediente mediante Resolución N°4 / AU08-201603041 de 01 de Marzo de 2017.
- 22) Por Resolución N°6/AU08-2016-03041 de 15 de marzo de 2017, se accede a copias solicitadas y se decreta medida para mejor resolver, solicitando antecedentes al Departamento de Asistencia y Servicios al Usuario de la Superintendencia de Seguridad Social, notificada el día 20 de marzo de 2017.
- 23) El día 16 de marzo de 2017, se solicita al Jefe del Departamento de Asistencia y Servicios al Usuario, los antecedentes decretados como medida para mejor resolver.

- 24) El día 21 de marzo el Jefe del Departamento de Asistencia y Servicios al Usuario, remite documentos requeridos como medida para mejor resolver.
- 25) El día 03 de abril de 2017, se hace entrega a la Mutual de Seguridad de la Cámara Chilena de la Construcción documentos acompañados mediante Resolución N°4/ AU08-2016-03041.
- 26) El día 05 de junio de 2017, se designó a la doña Javiera Muñoz Vega, como Actuario Ad hoc.
- 27) Por Resolución N°07/AU08 -2016-03041 de 6 de junio de 2017, se decretó el cierre de este proceso y se ordenó dar curso progresivo a estos autos.

II FUNDAMENTOS DEL CARGO

- 28) Según se expresa la Resolución N° 1/AU08-2016- 03041 de fojas 8, los cargos se sustentan en la siguiente normativa:

De acuerdo con lo dispuesto en la letra b) del artículo 2° de la Ley N° 16.395, es función de la Superintendencia de Seguridad Social "Dictar las circulares, instrucciones y resoluciones a las entidades sometidas a su supervigilancia, en tanto sean necesarias para el ejercicio de las funciones y atribuciones que le confiere esta ley.

Asimismo, deberá impartir instrucciones a las instituciones sometidas a su fiscalización sobre los procedimientos para el adecuado otorgamiento de las prestaciones que en cada caso correspondan, dentro del ámbito de su competencia".

En este mismo orden de ideas, la letra k) del citado artículo 2° dispone que la Superintendencia de Seguridad Social debe "Velar porque las instituciones fiscalizadas cumplan con las leyes y reglamentos que las rigen y con las instrucciones que la Superintendencia emita, sin perjuicio de las facultades que pudieren corresponder a otros organismos fiscalizadores".

A su vez, la letra c) del artículo 2° de la Ley N° 16.395 establece que corresponde a la Superintendencia de Seguridad Social "Resolver las presentaciones, apelaciones y reclamos de usuarios, trabajadores, pensionados, entidades empleadoras, organismos administradores de la seguridad social y otras personas, ya sean naturales o jurídicas, en materias que no sean de carácter litigioso, dentro del ámbito de su competencia".

Al respecto, mediante la Circular N° 1.917, de 2000, la Superintendencia de Seguridad Social, con el objeto de resolver en la forma más eficiente y expedita las diversas materias sometidas a su conocimiento, fijó los siguientes plazos para que las Mutualidades de Empleadores de la Ley N°16.744 le remitan los informes y/o antecedentes que les sean solicitados:

"A) Presentaciones

Tratándose de presentaciones efectuadas ante esta Superintendencia, referidas, entre otras, a pensiones de invalidez, indemnizaciones, subsidios, altas médicas prematuras, calificaciones de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, cotizaciones adicionales, artículo 77 bis) de la Ley N°16.744, etc., las Mutualidades dispondrán de un plazo máximo para remitir informe de antecedentes.

Los informes que se remitan deberán ser suficientes y fundados, debiendo hacerse cargo la Mutualidad de cada uno de los puntos de hecho y de derecho que digan relación con la presentación, acompañando todos y cada uno de los antecedentes a que se refieren los Oficios que originan la petición.

En caso de requerirse el envío sólo de antecedentes tales como: copia de ficha clínica, exámenes ya realizados, copia de declaración individual de accidente del trabajo o enfermedades profesionales, hojas de cálculo de un determinado beneficio, etc., el plazo máximo será de 7 días hábiles”.

Asimismo, en los requerimientos efectuados a Mutual de Seguridad de la Cámara Chilena de la Construcción se indica expresamente que el plazo señalado se cuenta desde el segundo día hábil siguiente a la fecha del respectivo Oficio, es decir, con posterioridad a su recepción por parte de dicha Mutualidad, según se describe en los numerales 19, 20 y 21 de la resolución de cargos.

Finalmente, la citada Circular señala que el incumplimiento de las instrucciones contenidas en ella, dará lugar a las sanciones y medidas disciplinarias establecidas en la Ley N° 16.395.

- 29) Según se expresa la Resolución N° 1/AU08-2016- 03041 de fojas 8, los cargos basan en los siguientes hechos:

La Superintendencia de Seguridad Social, en uso de las facultades conferidas por la Ley N° 16.395, durante el año 2016 ha analizado y hecho un seguimiento, con el objeto de verificar el cumplimiento del plazo establecido para su respuesta, a 1407 Oficios Ordinarios dirigidos a la Mutual de Seguridad de la Cámara Chilena de la Construcción, mediante los cuales se requirió información a dicha Mutualidad.

Del análisis de la información extraída desde la plataforma tecnológica de atención ciudadana de la Superintendencia de Seguridad Social, se determinó que al día 20 de septiembre de 2016, 638 requerimientos –esto es, un 45,34% del total de Oficios analizados- se encontraban con respuesta remitida fuera del plazo establecido para el efecto (583 Oficios), o bien sin respuesta por parte de la Mutual de Seguridad de la Cámara Chilena de la Construcción (55 Oficios).

Cabe hacer presente que los plazos contenidos en los 638 requerimientos a los que se hace referencia en el numeral anterior, se agrupan de la siguiente manera:

- a) En 505 Oficios se estableció un plazo de respuesta de 20 días, de acuerdo a lo señalado en la letra A) de la Circular N° 1.917 de la Superintendencia de Seguridad Social.
- b) En 133 Oficios la Superintendencia, en uso de sus facultades y atribuciones, dispuso un plazo distinto al establecido en la Circular N° 1.917, en atención a la urgencia y/o importancia del caso particular.

Adicionalmente, resulta necesario precisar que en los referidos Oficios se indica expresamente que el plazo para dar respuesta al requerimiento se cuenta desde el segundo día hábil siguiente a la fecha del respectivo Oficio.

En relación con lo señalado en el numeral anterior, cabe hacer presente que mediante el Of. Ord. N° 38.907, de 19 de junio de 2015, la Superintendencia de Seguridad Social informó a la Mutual de Seguridad de la Cámara Chilena de la Construcción del procedimiento de retiro de documentos desde su Unidad de Gestión de Correspondencia y Archivo Central, mediante la implementación de un sistema de casillas exclusivas habilitadas para cada una de las Mutualidades de Empleadores, con la finalidad de asegurar el cumplimiento oportuno de los requerimientos efectuados por la Superintendencia. De esta manera, a contar del 1° de julio de 2015, un estafeta o administrativo de la referida Mutualidad, especialmente designado y autorizado para estos efectos, debe retirar -obligatoria y diariamente-, todos los documentos oficiales que la Superintendencia de Seguridad Social le haya destinado, sean éstos circulares, instrucciones, dictámenes, resoluciones u oficios con información de interés general.

Así, los Oficios mediante los cuales la Superintendencia de Seguridad efectúa sus requerimientos a la Mutual de Seguridad de la Cámara Chilena de la Construcción, son puestos a disposición de ésta, en la casilla exclusiva destinada al efecto, el mismo día de su emisión, siendo retirados por el funcionario designado por dicha Mutualidad a más tardar el día hábil siguiente al de su emisión.

De ésta manera, a la fecha en que comienza a computarse el plazo para dar respuesta al correspondiente requerimiento – a partir del segundo día hábil siguiente a la fecha del respectivo Oficio- la Mutual de Seguridad de la Cámara Chilena de la Construcción ya ha recepcionado dicho Oficio y, por ende, ha tomado conocimiento del requerimiento contenido en éste.

En cuanto a la fecha de verificación de los hechos que se estiman constitutivos de infracción, cabe hacer presente que atendida la extensión de los antecedentes, éstos se acompañan en un documento anexo, en el que se individualizan tanto los Oficios Ordinarios que al 20 de septiembre de 2016 se encontraban con respuesta fuera de plazo, como aquellos que a dicha fecha figuraban sin respuesta, a pesar de haber transcurrido el plazo fijado al efecto.

- 30) De conformidad con lo establecido en el inciso primero del artículo 57 de la Ley N° 16.395, la Superintendencia podrá aplicar a las instituciones sometidas a su fiscalización, así como a sus directores, jefes de servicio, gerentes generales y ejecutivos relacionados con la administración superior de las mismas, que incurrieren en infracciones a las leyes, reglamentos, estatutos y demás normas que las rijan o a sus instrucciones o dictámenes emitidos en uso de sus atribuciones legales, las sanciones previstas en dicho artículo.

En virtud de lo expuesto precedentemente, a juicio de este instructor existe mérito suficiente para formular cargos a la Mutual de Seguridad de la Cámara Chilena de la Construcción, por no haber cumplido, dentro del plazo establecido para esos efectos, con las instrucciones y/o requerimientos efectuados por la Superintendencia de Seguridad Social mediante cada uno de los Oficios Ordinarios individualizados en la nómina que se adjunta.

Dicho incumplimiento fue verificado por la Superintendencia de Seguridad el 20 de septiembre de 2016, al constatar que, de acuerdo con la información contenida en su plataforma tecnológica de atención ciudadana, la Mutual de Seguridad de la Cámara Chilena de la Construcción registraba 583 casos de respuestas fuera de plazo y 55 casos sin respuesta, habiendo ya transcurrido el plazo establecido para ello.

III. DESCARGOS

- 31) La Mutual evacuó sus descargos el 27 de octubre de 2016, solicitando la apertura de un término probatorio y acompañando los respectivos poderes, haciendo valer sus argumentos en cuatro secciones, que se exponen a continuación:

32) PRIMERA PARTE: PRECISION SOBRE LOS HECHOS

Los cargos dicen relación con las presentaciones efectuadas ante la SUSESO en referencia a materia tales como pensiones, indemnizaciones, subsidios, altas médicas, calificaciones de accidentes del trabajo, enfermedades profesionales y otras material, respecto de las cuales al SUSESO solicita a Mutual informes. El contenido y plaza de dichos informes requeridos a Mutual están regulados por la Circular 1.917 de 2001.

La tramitación gestión y respuesta de Mutual a estos requerimientos de informes, dio lugar en el pasado reciente a retrasos y otras dificultades que fueron objeto de comunicaciones de Mutual a la SUSESO. Es así, coma en comunicación de fecha 13 de octubre de 2014, el Presidente de MUTUAL anticipó al señor Superintendente que se estaban adoptando las medidas pertinentes para regularizar la remisión de la información a SUSESO y que en ese contexto se estaba efectuando un levantamiento y rediseño transversal sobre la materia y para la implementación de un nuevo sistema informático.

Señala que una muestra de la proactividad con la que Mutual ha abordado esta materia y como compartió la problemática con la Autoridad, consta en Carta GCAL 3799 de 14 de agosto de 2015 en que se plantea a SUSESO:

"...pensamos que sería muy beneficioso tener la oportunidad de conversar con personeros de esa Superintendencia encargados de estos temas, con el fin de intercambiar ideas, experiencias e inquietudes sobre la materia, como las relativas a fijación de plazas, requerimientos de ciertos antecedentes, etc. Todo lo anterior, con la finalidad de cumplir de mejor manera con los requerimientos de esa Superintendencia y mejorar los flujos de información, de modo de disminuir los referidos plazos de respuesta".

En suma, indica que es efectivo que en el pasado se detectaron dificultades, que esas dificultades fueron identificadas y puestas en conocimiento de SUSESO.

33) SEGUNDA PARTE: SOBRE LA REACCIÓN DE MUTUAL Y LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA NUEVA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA, NUEVOS PROCESOS Y NUEVOS SISTEMAS

En atención a las dificultades observadas, a fines del año 2014, informa que iniciaron un plan de mejoramiento y reforzamiento de los sistemas, procesos y estructuras administrativas Encargadas de dar respuesta a los requerimientos formulados por la Superintendencia, Lo expuesto, se tradujo en acciones concretas y específicas en tres dominios: (I) Nueva estructura administrativa, (ii) Nuevos procesos y (iii) Nuevos sistemas informáticos

Informa que de lo anterior se dio cuenta al organismo fiscalizador, mediante la carta GCAL 6037 de 15 de Diciembre de 2015, y refiriéndose precisamente a los requerimientos de Informes de la Superintendencia, se informó al siguiente tenor:

"Al respecto, debemos hacer presente que hemos realizado un cambio completo a ese proceso y que, junto a él, estamos implementando un nuevo sistema computacional que le de soporte. No obstante, durante el curso de este alió, hemos ido introduciendo mejoras sustanciales que nos han permitido mejorar considerablemente nuestros tiempos de respuesta a esa autoridad, disminuyendo en la misma medida los casos morosos

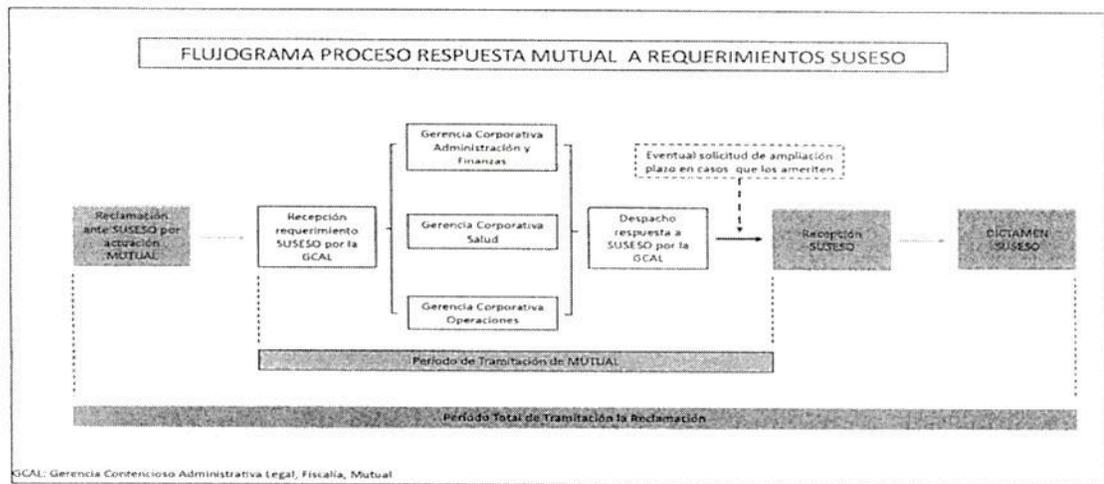
El nuevo proceso que se implementa se plasmó en el documento "PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO MUTUAL DE SEGURIDAD C.CH.C. Y SUPERINTENDENCIA DE SEGURIDAD SOCIAL". En el cual se detalla cada una de las actividades del proceso, incluyendo los actores involucrados, los sistemas de apoyo utilizados y los datos cuyo tratamiento se prevé.

El objetivo del nuevo proceso es responder las solicitudes y reclamos efectuados por la autoridad y cumplir sus instrucciones, dentro de los plazos fijados para ello.

A continuación, presenta los tres dominios que componen el nuevo procedimiento: (i) la nueva estructura administrativa, (ii) los nuevos procesos y (iii) los nuevos sistemas informáticos

(I) Nueva Estructura Administrativa:

Desde el punto de vista de la administración, se estableció un ente responsable de la recepción, asignación interna y envío de respuestas. Ese ente es la Subgerencia Contencioso Administrativa de la Fiscalía de Mutual. Esta unidad está bajo la responsabilidad de un abogado senior apoyado por un equipo de profesionales y que cuenta con la asesoría permanente de un médico especialista en medicina legal, el que también forma parte del equipo de Fiscalía. Esta unidad examina, procesa, distribuye los requerimientos a las unidades de Mutual involucradas en el caso y, con los antecedentes aportados por esta, finalmente prepara las respuestas a esa autoridad. Unidades que se grafican en el flujograma que sigue y que se detallan más adelante.



Señala, que una vez en pleno funcionamiento del nuevo sistema informático un porcentaje importante de los requerimientos de la Superintendencia, podrán ser respondidos sin necesidad de requerir antecedentes a las mencionadas unidades, ya que se obtendrán directamente puesto que estos podrán ser obtenidos directamente desde de los demos sistemas de Mutual...

(II) Nuevo Proceso:

Desde el punto de vista de los procesos, se reconocieron fundamentalmente tres unidades gestoras principales. Previo a ello, resulta necesario consignar que en cada unidad gestora se establece un responsable (el gerente de la unidad), un emergente de la gestión del requerimiento y quien tiene el deber de facilitar y movilizar los recursos profesionales y de información necesarias para abordar debidamente el requerimiento. Por último, se establece un usuario que es la persona responsable para el manejo de la herramienta informática establecida al efecto y a la cual nos referiremos más adelante.

El proceso se divide en varias etapas:

- El Ingreso de Requerimiento de SUSESO a cargo de la Subgerencia Contencioso Administrativa Legal de Mutual (GCAL), la cual abre el expediente y de acuerdo a los antecedentes disponibles lo asigna a una de las unidades competentes.
- Gestión del Requerimiento en la unidad competente y ellas son fundamentalmente tres:
 - i. Gerencia Corporativa de Administración y Finanzas: Responsable fundamentalmente de los requerimientos relativos a prestaciones económicas y calificaciones de accidentes.
 - ii. Gerencia Corporativa de Salud: Responsable fundamentalmente de las calificaciones de enfermedades profesionales y de las prestaciones de salud en el Hospital Clínico de Mutual.
 - iii. Gerencia Corporativa de Operaciones: Responsable fundamentalmente de las prestaciones de salud en centros que no son de Mutual y de convenios.

El objetivo de esta etapa es Gestionar y recopilar los antecedentes necesarios para dar respuesta al requerimiento ante SUSESO.

- Responder el Requerimiento de SUSESO por la GCAL de Mutual o, en su caso y oportunidad, solicitar ampliación del plazo.

El detalle del Proceso y cada uno de los Subprocesos se encuentra descrito y explicado en el ya citado documento "PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO MUTUAL DE SEGURIDAD C.CH.C. Y SUPERINTENDENCIA DE SEGURIDAD SOCIAL".

(iii) Nuevo Sistema Informático (SIRA):

El nuevo procedimiento informático se tradujo en el diseño, desarrollo e implementación de un nuevo sistema informático denominado SIRA (Sistema Informático Respuesta a la Autoridad), sustentado en la plataforma ORACLE/bps.

Paralelamente al establecimiento de las nuevas estructuras de administración y a los nuevos procedimientos, se inició el proceso de definición de los términos de referencia para los establecimientos de un nuevo sistema informático diseñado expresamente para garantizar el adecuado y oportuno apoyo para dar satisfacción oportuna a los requerimientos de la autoridad. La arquitectura y programación del sistema fue el resultado del trabajo en conjunto de un contratista externo especializado y del departamento de proyecto de tecnología e información de la Mutual.

El sistema así desarrollado se implantó en septiembre pasado en modo de prueba. Actualmente está en el periodo de marcha blanca y ad portas de su finalización. Se espera que el sistema entre en estado de régimen antes del fin del presente año.

El sistema SIRA permite:

- Vista control en tiempo real del estado de los casos indicando responsable actual.
- Control automático de los tiempos que deben ser cumplidos para cada solicitud en cada etapa del proceso. A través de envió de notificaciones y alertas.
- Facilitar la gestión de información histórica de ñas solicitudes ya procesadas
- Repositorio único de solicitudes su evolución e información asociada.

El resultado de este proceso ha sido una disminución progresiva y sistemática del periodo de gestión y respuesta a los requerimientos de la autoridad.

Indica que en el mes de Septiembre pasado, la morosidad cayó a 0. Todos los requerimientos de la autoridad han sido respondidos dentro del plazo originalmente otorgado salvo aquellos en que se solicitó un plazo ampliado en base a razones que así lo ameritaban.

34) TERCERA PARTE: SOBRE LA APRECIACIÓN DE LOS HECHOS Y SUS CONSECUENCIAS

Como ya se indicó, los cargos formulados imputan un incumplimiento de la Circular N° 1917 de 2001, en lo referente a las presentaciones que efectúan trabajadores por materias tales como pensiones, indemnizaciones, subsidios, asuntos médicos, calificación de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. A los efectos de establecer un presunto incumplimiento, los cargos utilizan el criterio de preguntarse cuántos casos presentan retraso?. Ello significa preterir otra pregunta que puede ser muchísimo más relevante: ¿cuánto retraso representa cada caso? la relevancia de esta distinción, queda de manifiesto ante la evidente diferencia que existe entre (a) 10 casos con un atraso de un día cada uno a otro de (b) 10 casos con un atraso de un año cada uno. Resultaría arbitrario utilizar solo el criterio (a) para calificar y evaluar un presunto incumplimiento. Al señalar que sería una práctica arbitraria, se hace teniendo como norte el fin perseguido por la normativa, y que no es otra que una respuesta que sea oportuna e informada a las presentaciones que efectúan los trabajadores a SUSESOS.

Si se utilizara solo el criterio (a), un fiscalizado podría incluso Alegar a pensar que sería conveniente responder con prontitud aquellos casos de respuesta sencilla, para postergar indefinidamente aquellos cases complejos, alcanzado de esta forma tasas porcentuales de cumplimiento superiores. Evidentemente este no es el incentive que busca la normativa.

Habiendo hecho esta consideración sobre el objetivo de las normas y los criterios para evaluar su cumplimiento, indica que corresponde examinar el número de días de retraso incurrido, sin perjuicio que en el capítulo siguiente se examinará el número de casos con atraso.

Indicando que el número de días de atrasos es extremadamente bajo, como lo presenta a continuación:

- Si se toma el tiempo de respuesta de los 1407 casos revisados en la formulación de cargos la cantidad de días de retraso es inferior a 1 día en promedio.
- Si se toma el tiempo de respuesta de aquellos casos en SUSESO estima que existe retraso (incluyendo aquellos en que se fijó un plazo menor a 20 días de la Circular que se declara infringida) el promedio es cercano a los 4 días.

Agrega que esos retrasos no son significativos en el contexto de la tramitación del reclamo desde la presentación del mismo por el trabajador ante la Superintendencia de Seguridad Social, hasta el dictamen de esta última.

Reitera que Mutual ha efectuado grandes esfuerzos para responder dentro de los plazos exigidos, por lo que estima que debe efectuarse una equilibrada ponderación de la gravedad de la falta imputada y las circunstancias concurrentes, análisis que solo podrá llevar al momento de resolver los cargos, considerando que la potestad disciplinaria de que se encuentra investida la autoridad administrativa debe ser ejercida sabré la base de criterios de racionalidad.

35) CUARTA PARTE: SOBRE LOS CASOS EN QUE HABRÍA RETRASOS.

Resulta necesario reiterando que las dificultades que motivan los cargos, fueron objeto de proceso de reforzamiento y mejoras en las estructuras administrativas, el proceso y en los sistemas informáticos que han significado una disminución sistemática y progresiva de los retrasos hasta el mes de septiembre de 2016 con el resultado positivo ya indicados.

Específicamente en lo que respecta a los atrasos incurrido en el pasado y que son objeto de los cargos, se constata que en la correspondiente resolución se indica que "La Superintendencia de Seguridad Social, en uso de las facultades conferidas por Ley N° 16.395, durante el año 2016 ha analizado y hecho un seguimiento, con el objeto de verificar el cumplimiento del plazo establecido para su respuesta, a 1407 Oficios Ordinarios dirigidos a la Mutual de Seguridad de la Cámara Chilena de la Construcción, mediante los cuales se requirió información a dicha Mutualidad."

Luego señala que "Del análisis de la información extraída desde la plataforma tecnológica de atención ciudadana de la Superintendencia de Seguridad Social, se determinó que al día 20 de septiembre de 2016, 638 requerimientos -esto es, un 45,34% del total de Oficios analizados- se encontraban con respuesta remitida fuera del plazo establecido para el efecto (583 Oficios), o bien sin respuesta por parte de la Mutual de Seguridad de la Cámara Chilena de la Construcción (55 Oficios)."

Sobre el particular debemos efectuar las siguientes precisiones. De la comparación entre los datos que emanan del anexo del escrito del cargo con los nuestros, resultan diferencias significativas, como lo demostraremos a continuación:

- Existen 97 casos que, contrariamente a lo que se afirma en los cargos, fueron informados dentro del plazo.
Cómo se acreditará en la etapa procesal pertinente.
- Existen 20 casos en que Mutual respondió oportunamente, tras solicitar ampliación de plazo.
- Existen 133 casos en que SUSESO requirió respuesta en una plaza menor a 20 días.

Señala que debe tenerse presente que la Circular 1917 del año 2001 establece "un plazo máximo de 20 días hábiles", para las presentaciones sobre las materias que indica y otro de 7 días hábiles para el envío sólo de antecedentes, como los que señala, sin que aparezcan otros plazos, no obstante la Superintendencia le ha formulado requerimientos con plazos de 3, 5, 7, 10 y 15 días:

Por otra parte, indica la gran diversidad de formas de computar el plazo, tales como:

- 10 días hábiles contados desde el día hábil siguiente a la fecha del presente oficio
- 10 días hábiles contados desde el primer día hábil siguiente a la fecha del presente oficio
- 10 días hábiles contados desde el segundo día hábil siguiente a la fecha del presente oficio
- 15 días hábiles contados desde el día hábil siguiente a la fecha del presente oficio
- 15 días hábiles contados desde el segundo día hábil siguiente a la fecha del presente oficio
- 20 días hábiles contados desde el día hábil siguiente a la fecha del presente oficio
- 20 días hábiles contados desde el primer día hábil siguiente a la fecha del presente oficio
- 20 días hábiles contados desde el segundo día hábil siguiente a la fecha del presente oficio
- 20 días hábiles contados desde el tercer día hábil siguiente a la fecha del presente oficio
- 3 días hábiles contados desde el día hábil siguiente a la fecha del presente oficio
- 5 días hábiles contados desde el día hábil siguiente a la fecha del presente oficio
- 5 días hábiles contados desde el primer día hábil siguiente a la fecha del presente oficio
- 5 días hábiles contados desde el segundo día hábil siguiente a la fecha del presente oficio
- 7 días hábiles contados desde el segundo día hábil siguiente a la fecha del presente oficio

Indica que dado los principios de legalidad y tipicidad que se aplican imperativamente al ejercicio de la potestad punitiva de la administración corresponde desestimar los cargos respecto de todos aquellos casos en que se estableció un plazo distinto al previsto en la Circular.

Lo expuesto evidencia que el número de casos en que hubo retaso no es el señalado en el cargo, sino que es significativamente menor. En efecto, y considerando el plazo ordinario, sustrayendo los casos en que hubo retraso y aquellos en que se solicitó oportunamente una prórroga, Mutua alcanza un índice de cumplimiento en 886 casos que equivalen a un cumplimiento de 63%, en contraste con el 45,34% que indica esa Superintendencia.

Concluye sus descargos representando que el propósito de Mutua en el proceso descrito ha sido disminuir paulatinamente los tiempos de respuesta a los requerimientos de la autoridad y que han tenido éxito en aquello. A la vez agrega que podía decirseles que tuvieron un determinado número de casos en mora, lo que es efectivo, pero que el promedio de atraso en la respuesta a esos casos, es de 4 días o menos, los que constituyen una porción mínima en el ciclo de tramitación de los casos, partiendo desde la presentación y culminando con la resolución de esa Superintendencia. En este contexto, se pregunta, cuál es el criterio objetivo sobre la base del cual el fiscalizador debería imponer, eventualmente, una sanción?

Solicitan finalmente en su escrito de descargos, que se desestime el cargo formulado a bien, en subsidio, atendido lo expuesto en el presente escrito y en especial la proactividad con que se ha actuado y las mejoras implementadas, en los hechos materias de cargo, solicitan aplicar la sanción mínima legal.

- 36) Mediante escrito de 01 de marzo de 2017 de fojas 73 y siguientes, se acompaña un escrito por el cual presenta pruebas y acompaña documentos, en relación a los puntos que se exponen a continuación:
- Respuestas oportunas: detalle de 77 casos con plazo de 20 días que, contrariamente a lo afirmado por la formulación de cargos, fueron respondidos oportunamente por la Mutual, listado que rola a fojas 73 y 74 del expediente.
 - Respuestas oportunas: detalle de 19 casos, con plazo inferior a 20 días, que contrariamente a lo afirmado en la formulación de cargo, fueron respondidos oportunamente, los que rolan a fojas 75.
 - Detalle de 27 casos en que Mutual respondió oportunamente, a fojas 75 y 76.
 - Acompaña a fojas 76 un listado con casos en que se requirió respuesta en un plazo igual o menor a 20 días, con distinta formas de computar el plazo.
 - CD con copias de los Oficios de requerimientos , Cartas GCAL de solicitud de ampliación de plazos y Cartas GCAL de respuesta a requerimientos

IV. ANALISIS DE LAS ALEGACIONES Y DOCUMENTOS

- 37) El presente proceso sancionatorio, se originó por el hecho que la Superintendencia de Seguridad Social, detectó a través de su plataforma tecnológica de atención ciudadana que una serie de oficios ordinarios no habían sido respondido oportunamente, por medio de los cuales solicitaba a ese organismo administrador información de distinto tipo, requerida para efectos de cumplir con el rol que la ley le otorga.

- 38) Para estos efectos, se individualizaron 638 oficios ordinarios, en los cual a criterio del organismo fiscalizador y conforme a la información disponible, no habían sido respondidos en el plazo señalado individualmente o en su defecto no habían sido contestados a la fecha de la formulación de los cargos.

Especificándose en el escrito de cargos correspondientes el N° y fecha del de oficio, el código correspondiente, el plazo fijado para responder y en los casos que se contaba, la fecha de la respuesta.

- 39) En cuanto a los distintos plazos fijados en cada uno de los oficio objetos del presente proceso sancionatorio, la Superintendencia de Seguridad Social, conforme al artículo 1° de la Ley N° 16.395, le corresponde la supervigilancia y fiscalización de los regímenes de seguridad social y de protección social, como asimismo de las instituciones que los administren, dentro de la esfera de su competencia.

En su artículo 2 letra b) establece que una de sus funciones es dictar las circulares, instrucciones y resoluciones a las entidades sometidas a su supervigilancia, en tanto sean necesarias para el ejercicio de las funciones y atribuciones que le confiere esta ley.

Asimismo, establece que deberá impartir instrucciones a las instituciones sometidas a su fiscalización sobre los procedimientos para el adecuado otorgamiento de las prestaciones que en cada caso correspondan, dentro del ámbito de su competencia.

Por otra parte en el mismo artículo citado en la letra K, dispone que debe velar porque las instituciones fiscalizadas cumplan con las leyes y reglamentos y con las instrucciones que la Superintendencia emita, sin perjuicio de las facultades que pudieren corresponder a otros organismos fiscalizadores.

- 40) En virtud de lo anterior y conforme al rol que le compete a la Superintendencia de Seguridad Social, el legislador dotó al organismo administrador de amplias facultades para efectos de ejercer debidamente el mandato otorgado por la ley, en consecuencia puede instruir distintos plazos a los organismos fiscalizados para un mejor proceder del sistema para así ejercer debidamente el rol que se le ha encomendado cumplir en su calidad de organismo fiscalizador.
- 41) Sobre este punto la Circular N° 1.917 del año 2001, dispone por una parte de plazos de 20 días hábiles y por otra, establece para ciertas situaciones específicas un plazo máximo de 7 días hábiles. Estos plazos, tal y como se manifiesta expresamente, son plazos máximos, es decir, fijan un límite en cuanto al tiempo superior de días que los organismos fiscalizados tienen para enviar los requerimientos, por tanto y como ya se expresó, no existe obstáculo para que la Superintendencia en su virtud de sus facultades de fuente legal y en su calidad de organismo fiscalizador, pueda fijar un plazo distinto a los señalados.
- 42) En lo que dice relación con la notificación de los oficios integrantes del presente proceso sancionatorio, es decir el acto por medio del cual ese organismo administrador tomó conocimiento de cada uno de los requerimientos formulados por el organismo fiscalizador, se verificó a través del procedimiento de retiro de correspondencia instruido por la Superintendencia de Seguridad Social, conforme al Oficio, N° 38.907, de 19 de junio de 2015, en virtud del cual a contar del 01 de julio de 2015, un funcionario designado por esa mutualidad debe retirar de manera obligatoria y diariamente, todos los documentos oficiales que la Superintendencia de Seguridad Social dirija a ese organismo administrador.
- 43) La Circular N° 1.917 estableció en cuanto a la fecha de inicio del plazo, que estos se contarán "desde" la fecha de recepción del correspondiente oficio en la Oficina de Partes de Santiago de cada Mutualidad, por tanto desde que consta el retiro de los documentos conforme al oficio N° 38.907, estos ingresan el mismo día a la respectiva oficina de partes.
- Por su parte la Ley N° 19.880 en su artículo 25 inciso 2°, establece que "Los plazos se computarán desde el día siguiente a aquél en que se notifique o publique el acto de que se trate ...".
- 44) Para efectos de la determinación del incumplimiento del presente proceso, se han considerado sólo aquellos oficios cuya fórmula es, contados desde el segundo día hábil siguiente a la fecha del respectivo oficio, excluyéndose todos aquellos que tengan una formulación distinta a la recién indicada.
- De este modo, a la fecha en que comienza a computarse el plazo para dar respuesta al correspondiente requerimiento, esa mutualidad en cada uno de los oficios en que se ha establecido un retraso en la respuesta, ya había sido notificada al menos un día antes que el plazo empiece a correr, siendo en consecuencia los plazos otorgados para responder de días completos.
- 45) Por tanto y como se acredita en los registros de retiro correspondientes a fojas 1563 y siguientes, los oficios que se estiman respondidos fuera de plazo, se notificaron al menos un día antes del inicio de cada uno de ellos, como se grafica en el anexo que se acompaña.
- 46) En lo relativo a los casos en que esa mutualidad indicó que había solicitado prórroga, de la revisión de los antecedentes acompañados al expediente, se constató que en un total de 52 casos efectivamente se presentó un escrito por medio del cual requería de mayor plazo para dar respuesta a lo solicitado.

Lo anterior no implica que todos los casos en los cuales se solicitó prórroga, se estimen respondidos oportunamente, ya que se verificaron casos en que la referida solicitud se presentó con posterioridad al vencimiento del plazo original, los cuales se consideran incumplidos y se incluyen el anexo sobre incumplimientos que se presenta más adelante.

Los casos en que se solicitó prórroga, son los siguientes:

Oficio N°	Carta GCAL	Fecha de recepción carta GCAL
20691	2008	03-05-2016
21239	1878	26-04-2016
27700	2672	14-06-2016
28282	2445	30-05-2016
29100	2430	27-05-2016
30239	2858	23-06-2016
30888	2563	07-06-2016
31997	2751	17-06-2016
32004	2989	01-07-2016
32859	2933	29-06-2016
34866	2701	15-06-2016
35492	3209	13-07-2016
36094	3206	13-07-2016
36098	3225	13-07-2016
36125	3207	13-07-2016
36128	3208	13-07-2016
37371	3322	19-07-2016
38273	3476	27-07-2016
38576	3369	21-07-2016
38581	3450	26-07-2016
38582	3470	26-07-2016
41127	3456	26-07-2016
41142	3446	26-07-2016
43569	3554	29-07-2016
47183	4115	09-09-2016
48117	4335	13-09-2016
48568	4336	13-09-2016
21862	2182	11-05-2016
25412	2435	27-05-2016
27342	2295	18-05-2016
27767	2400	26-05-2016
27768	2400	26-05-2016
27769	2400	26-05-2016
28281	2446	30-05-2016
33716	2961	30-06-2016
35491	3021	05-07-2016
35499	2959	30-06-2016
35848	2960	30-06-2016
36097	2962	30-06-2016
37783	2991	01-07-2016
41126	3468	26-07-2016
41813	3662	05-08-2016
41817	3661	05-08-2016
47147	4212	06-09-2016
47162	4037	30-08-2016
47168	4116	01-09-2016
47185	4347	14-09-2016
48237	4148	02-09-2016
48587	4348	14-09-2016
48603	4114	01-09-2016
40782	3553	29-07-2016
21248	2151	10-05-2016

- 47) En lo que respecta a las circunstancias que esa mutualidad esgrime que le impidieron dar respuesta satisfactoria a la totalidad de los oficios integrantes del cargo, hecho que esa mutualidad reconoce, sobre lo cual informa a fojas 29 y siguientes en su escrito de presentación de descargos y no obstante informar acerca de las mejoras y reforzamiento de sus procesos, los cuales tiene por objetivo es satisfacer oportunamente los requerimientos que la autoridad realiza, no constituyen una causal suficiente que permita justificar los incumplimientos verificados.
- 48) En consecuencia, de acuerdo a la documentación acompañada al proceso y según los criterios señalados precedentemente, es decir en aquellos casos cuyo plazo se cuenta desde el segundo día hábil siguiente a la fecha del oficio correspondiente y notificados al menos un día antes del primer día del plazo, se ha verificado el incumplimiento en el plazo para dar respuesta a las instrucciones y/o requerimientos formulados por la Superintendencia de Seguridad Social en 515 oficios, que se individualizan en el anexo de esta Resolución.

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 del 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 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



[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

A:

- Expediente
- Mutual de Seguridad de la Cámara Chilena de la Construcción (Presidente, Gerente General y Fiscal)