



308

AU-08-2016-03042

67
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° 115 /

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 232, 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 Asociación Chilena de Seguridad, 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° 232, de 2016, la Superintendencia de Seguridad Social designó al suscrito como instructor del proceso sancionatorio individualizado, para investigar los hechos y responsabilidades que para el Instituto de Seguridad del Trabajo pudieren derivar de las situaciones descritas en el Memorándum N° 10/2017, 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/AU08-2016-03042, de 28 de septiembre de 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) Por presentación recepcionada el 21 de octubre de 2016, el Instituto formula sus descargos y acompaña documentos.
- 14) Por Resolución Exenta N° 279 se designó instructor reemplazante, la cual fue notificada el día 28 de octubre de 2016.
- 15) Por Resolución N°2/AU08-2016-03042 de 23 de diciembre de 2016, se tiene por presentado sus descargos, disponiendo de la apertura de un término probatorio por un plazo de 15 días hábiles administrativos, notificada el día 27 de diciembre de 2016.
- 16) Por presentación de 03 de enero de 2017, el Instituto interpuso una de reposición en contra de la Resolución N°2/AU08-2016-03042.
- 17) Por Resolución N°3/AU08-2016-03042 de 10 de enero de 2017, se resuelve la Reposición interpuesta, se dispuso la apertura de un término probatorio y se fijó nueva fecha de inicio del mismo, la cual fue notificada el 31 de enero de 2017.
- 18) Por presentación de 17 de marzo de 2017, el Instituto acompaña documentos, reiterando como medio de prueba los oficios individualizados en la formulación de cargos, sus respuestas y cargo, acompañados en su oportunidad, adjuntando copias de su libro de correspondencia.
- 19) Por Resolución N°4/AU08-2016-03042 de 17 de marzo de 2017, se tienen por acompañado los documentos presentados por el Instituto, se acompañan documentos emanados de la Superintendencia de Seguridad Social y se certifica el vencimiento del término probatorio, notificada el 24 de marzo de 2017.
- 20) El día 05 de junio se designó Actuario Adhoc a doña Javiera Muñoz Vega
- 21) Por Resolución N°5/AU08-2016-03042 de 06 de junio de 2017, notificada el 08 de junio de 2017, se decretó el cierre de este proceso y se ordenó dar curso progresivo a estos autos.

II. FUNDAMENTOS DEL CARGO

- 22) Según se expresa la Resolución N° 1/AU08-2016- 03042 de fojas, los cargos se sustentan en las eventuales infracciones a 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 de 20 días hábiles 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 al Instituto de Seguridad del Trabajo 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 presente resolución.

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.

- 23) Según se expresa la Resolución N° 1/AU08-2016-03042, los cargos se 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 269 Oficios Ordinarios dirigidos al Instituto de Seguridad del Trabajo, 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 20 de septiembre de 2016, 45 requerimientos –esto es, un 16,72% del total de Oficios analizados- se encontraban con respuesta remitida fuera del plazo establecido para el efecto (37 Oficios), o bien sin respuesta por parte del Instituto de Seguridad del Trabajo (8 Oficios).

Cabe hacer presente que los plazos contenidos en los 45 requerimientos a los que se hace referencia en el numeral anterior, se agrupan de la siguiente manera:

- a) En 17 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 28 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 al Instituto de Seguridad del Trabajo 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 al Instituto de Seguridad del Trabajo, 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- el Instituto de Seguridad del Trabajo 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.

- 24) 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 al Instituto de Seguridad del Trabajo, 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, el Instituto de Seguridad del Trabajo registraba 37 casos de respuestas fuera de plazo y 8 casos sin respuesta, habiendo ya transcurrido el plazo establecido para ello.

III. DESCARGOS

- 25) El instituto de Seguridad del Trabajo, por escrito recepcionado el día 21 de octubre de 2016, en primer término rechaza en forma categórica el cargo formulado, ya que señala que una de sus preocupaciones permanentes es dar respuesta a los requerimientos de la Superintendencia dentro del plazo establecido al efecto — recibiendo incluso el reconocimiento de ese ente fiscalizador en el año 2015, a través del Oficio Orden 47347, de 2015 — por lo que estiman que el inicio de un proceso sancionatorio resulta desproporcionado e, incluso, arbitrario, tanto si se considera que la imputación efectuada se refiere a un bajísimo porcentaje de casos, como si se analiza el comportamiento global de este Instituto en la materia, como se señalará más adelante.
- 26) Por el mismo escrito, presenta sus descargos, de la siguiente manera
1. **Inexistencia de infracción a lo dispuesto en el artículo 2° letras b), c) y k) de la Ley N° 16.395.**

En primer lugar, se sustenta el cargo que nos imputa, en lo dispuesto en el artículo 2° de la Ley N° 16.395, que se refiere a las funciones de la Superintendencia, específicamente, en sus numerales b), c) y k), que señalan lo siguiente:

b) 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. Previamente a dictar circulares o instrucciones de carácter general, la Superintendencia convocara a un proceso de consulta pública y recepción de comentarios, salvo que, para la naturaleza de la materia de que se trate o la oportunidad en que deban surtir efecto las respectivas instrucciones, esta instancia no sea procedente. Dicho proceso se realizara por medios electrónicos u otros que se fijen al efecto. Los comentarios que se reciban serán evaluados, sin ser vinculantes.

c) 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.

k) Velar porque las instituciones fiscalizadas cumplan con las leyes y reglamentos que las rigen y con las instrucciones que la Superintendencia emite, sin perjuicio de las facultades que pudieren corresponder a otros organismos fiscalizadores.

Como es posible apreciar, el artículo segundo del cuerpo legal citado, y en particular, los literales mencionados, se refieren a funciones propias de la Superintendencia de Seguridad Social, por lo que el sujeto pasivo de la norma y el obligado a la misma, es técnicamente el Organismo Fiscalizador, y no el Instituto de Seguridad del Trabajo, siendo improcedente imputar una vulneración de este Instituto a la normativa referida, cuando no es el sujeto pasivo de la misma. Asimismo, tampoco sería posible imputarnos que el incumplimiento de IST ha impedido a la Superintendencia de Seguridad Social el ejercicio de sus funciones, toda vez que la norma señalada, por la forma en la que ha sido estructurada, no se extiende a terceros distintos del sujeto obligado a la misma.

En este sentido, desde un punto de vista fáctico como jurídico, la imputación sustentada en una norma inaplicable a este Organismo Administrador, resulta improcedente y atenta, además, en contra del principio "nullum crimen nulla poena sine lege previa", aplicable a los procedimientos administrativos sancionatorios y en contra de la garantía contenida en el artículo 19 N°3 de la Constitución Política, ya que las infracciones administrativas y sus sanciones correlativas solo puede ser establecidas por

Producto de ello, estimamos que el cargo imputado debe ser dejado sin efecto, ya que no es posible sancionar a este Instituto en base a una norma respecto de la cual no es el obligado.

2. Error de hecho en la imputación efectuada por la Superintendencia de Seguridad Social.

A su vez, existe un error de hecho en la infracción que ha configurado esa Superintendencia, que se sustenta en la supuesta existencia de 45 requerimientos que, según la resolución 1/AU08-2016-03042, tendrían una respuesta de este Instituto remitida fuera de plazo (37 casos) o bien, que no habrían sido respondidos al 20 de septiembre de 2016 (8 casos), cuestiones que no son efectivas, como explicaremos en los párrafos siguientes, debiendo dejar sin efecto el cargo formulado o, bien, directamente, absolver a mi representada del mismo.

En este orden de ideas, lo primero que debemos manifestar es que no existe ningún requerimiento de esa Superintendencia que no haya tenido una respuesta por parte de este Instituto, por lo que el error de hecho en la imputación resulta manifiesto y atenta en contra de la imagen de esta corporación, que, como mencionamos, se preocupa en forma permanente de responder todos y cada uno de los requerimientos de esa Superintendencia.

En efecto, los casos que se indican por esa Superintendencia como sin respuesta al 20 de septiembre, son los siguientes:

Of. Ord N°	fecha de emisión	Plazo(D IAS)	Computo de plazo	Fecha limite	Fecha de entrega en SUSESO	Atraso (Días)
21923	12-04-2016	20	2° día hábil	12-05-2016	02-05-2016	0
24228	22-04-2016	20	día hábil	20-05-2016	12-05-2016	0
46240	03-08-2016	20	2° día hábil	05-09-2016	01-09-2016	0
48677	18-08-2016	20	2° día hábil	20-09-2016	16-09-2016	0
48681	18-08-2016	20	2° día hábil	20-09-2016	16-09-2016	0
49663	24-08-2016	10	3° día hábil	09-09-2016	12-09-2016	1
50867	31-08-2016	20	2° día hábil	03-10-2016	16-09-2016	0
51437	02-09-2016	5	2° día hábil	13-09-2016	14-09-2016	1

Señala, que como es posible apreciar, los 8 casos impugnados como sin respuesta, presentan respuesta remitida a esa Superintendencia con anterioridad al 20 de septiembre de 2016, las que se adjuntan a esta presentación, en parte de prueba de nuestras afirmaciones.

En segundo lugar, de los 45 casos totales impugnados, y luego de la revisión efectuada por este Instituto, han podido constatar que solo existen 18 casos con respuestas remitidas fuera del plazo señalado en el oficio respectivo, lo que deja en evidencia un nuevo error de hecho en la imputación y, lo que es más importante, que el eventual incumplimiento de este Instituto se reduce a solo un 6,6% aprox. del universo de requerimientos y respuestas analizados por la Superintendencia.

Lo anterior se refleja en el siguiente cuadro

Of. Ord.N°	Fecha de emisión	Plazo (días)	Cómputo de plazo	Fecha límite	Fecha de entrega Suseso	Atraso días	
20421	06-04-2016	5	2° día hábil	15-04-2016	15-04-2016	0	
21927	12-04-2016	20	2° día hábil	12-05-2016	12-05-2016	0	
21923	12-04-2016	20	2° día hábil	12-05-2016	02-05-2016	0	
23131	19-04-2016	5	2° día hábil	28-04-2016	02-05-2016	0	
24228	22-04-2016	20	día hábil siguiente	20-05-2016	12-05-2016	0	
24898	26-04-2016	20	2° día hábil	26-05-2016	01-06-2016	4	
25045	27-04-2016	5	2° día hábil	06-05-2016	05-05-2016	0	
25442	28-04-2016	5	2° día hábil	09-05-2016	06-05-2016	0	
28409	11-05-2016	20	2° día hábil	10-06-2016	03-06-2016	0	
28076	11-05-2016	20	2° día hábil	10-06-2016	24-06-2016	10	
30259	19-05-2016	20	2° día hábil	20-06-2016	23-06-2016	3	
30258	19-05-2016	20	2° día hábil	20-06-2016	21-06-2016	1	
30963	24-05-2016	20	2° día hábil	23-06-2016	23-06-2016	0	
33982	07-06-2016	5	2° día hábil	16-06-2016	14-06-2016	0	
35597	13-06-2016	20	2° día hábil	14-07-2016	14-07-2016	0	
35592	13-06-2016	20	2° día hábil	14-07-2016	14-07-2016	0	
36906	17-06-2016	5	2° día hábil	29-06-2016	24-06-2016	0	
37017	17-06-2016	20	2° día hábil	20-07-2016	26-07-2016	4	
37423	20-06-2016	5	2° día hábil	30-06-2016	08-07-2016	6	
40479	05-07-2016	15	día hábil siguiente	26-07-2016	28-07-2016	2	
41003	08-07-2016	10	2° día hábil	26-07-2016	26-07-2016	0	
41117	11-07-2016	10	2° día hábil	27-07-2016	25-07-2016	0	
41948	13-07-2016	10	día hábil siguiente	27-07-2016	11-08-2016	11	
44179	25-07-2016	10	2° día hábil	10-08-2016	17-08-2016	4	
44178	25-07-2016	10	2° día hábil	10-08-2016	11-08-2016	1	
44173	25-07-2016	10	2° día hábil	10-08-2016	10-08-2016	0	
44172	25-07-2016	5	2° día hábil	03-08-2016	04-08-2016	1	
44165	25-07-2016	10	2° día hábil	10-08-2016	10-08-2016	0	
44167	25-07-2016	10	2° día hábil	10-08-2016	10-08-2016	0	
44171	25-07-2016	5	2° día hábil	03-08-2016	03-08-2016	0	
44370	27-07-2016	5	2° día hábil	05-08-2016	04-08-2016	0	
44369	27-07-2016	5	2° día hábil	05-08-2016	05-08-2016	0	
44962	29-07-2016	10	día hábil siguiente	16-08-2016	22-08-2016	4	
45367	01-08-2016	20	2° día hábil	01-09-2016	02-09-2016	1	
45370	01-08-2016	20	2° día hábil	01-09-2016	07-09-2016	4	
46240	03-08-2016	20	día hábil siguiente	01-09-2016	01-09-2016	0	
48677	18-08-2016	20	2° día hábil	20-09-2016	16-09-2016	0	
48681	18-08-2016	20	2° día hábil	20-09-2016	16-09-2016	0	
48675	18-08-2016	7	2° día hábil	31-08-2016	31-08-2016	0	
49663	24-08-2016	10	3° día hábil	12-09-2016	12-09-2016	0	
49828	25-08-2016	5	2° día hábil	05-09-2016	08-09-2016	3	
50867	31-08-2016	20	2° día hábil	03-10-2016	16-09-2016	0	
50861	31-08-2016	5	2° día hábil	09-09-2016	08-09-2016	0	
50865	31-08-2016	5	2° día hábil	09-09-2016	12-09-2016	1	
51437	02-09-2016	5	2° día hábil	13-09-2016	14-09-2016	1	

Se adjuntan al efecto, los Of. Ordinarios con sus respectivas respuestas con el cargo de recepción de la Oficina de Partes de la Superintendencia.

Consecuentemente, estiman que el cargo imputado debiera ser dejado sin efecto, ya que se ha sustentado en información errónea, pues no existen requerimientos sin respuesta por parte de este Instituto y, segundo, porque en la práctica, los casos que presentan un atraso efectivo en su remisión, no alcanzan siquiera el 7% de los casos analizados y representan un porcentaje mucho menor aun si se consideran todos los requerimientos efectuados durante el presente

3. Precisiones en torno a los plazos y su cómputo.

La Superintendencia manifiesta en el numeral 14 de la resolución N° 1/AU08-2016-03042, que "(...) en los requerimientos efectuados al Instituto de Seguridad del Trabajo se indica expresamente que el plaza señalado se cuenta desde el segundo día hábil siguiente a la fecha del respectivo Oficio (...).

Al respecto, objetamos que al menos en 6 casos, el computo del plazo comenzaría en un día distinto, ya sea al día hábil siguiente o al tercer día hábil, desde la emisión del oficio, lo que induce a confusión en el personal que debe tramitar los requerimientos, ante la falta de uniformidad y sistematicidad en el inicio del cómputo del plazo

Si a ello se suma que, de los 45 casos refileados por la Superintendencia, 27 casos contemplan un plazo inferior a los 20 días refileados por la Circular N° 1.917, de 2000, ya sea de 5, 10 o 15 días, la tramitación se torna más difícil, por lo que sería conveniente sistematizar los criterios en relación a la cantidad de días para la gestión de requerimientos.

Por otro lado, la Superintendencia manifiesta en el numeral 20 de la resolución ya señalada que "los Oficios mediante los cuales la Superintendencia de Seguridad efectúa sus requerimientos al Instituto de Seguridad del Trabajo, son puestos a disposición de esta (sic), en la casilla exclusiva destinada al efecto, el mismo día de su emisión (...)" . Al respecto, hacemos presente que ello no es efectivo, ya que la entrega de los Oficios de esa Superintendencia nos son entregados al día hábil siguiente a su emisión, lo que afecta nuestra gestión de los casos.

A mayor abundamiento, pareciera ser que la Superintendencia en el numeral 21 de la resolución citada, considera el segundo día hábil siguiente a la fecha de notificación, como un día que forma parte del plazo otorgado, es decir, como uno que debe ser contabilizado, lo que resulta improcedente, considerando que los plazos de días son completos.

En este mismo sentido, también parece que el computo efectuado por esa Superintendencia se efectuó incluyendo días sábados, lo que no corresponde, toda vez que, conforme a lo dispuesto en la Circular N° 1.917, de 2000 y también en la Ley N° 19.880 que establece las Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado, los plazos administrativos son de días hábiles, entendiéndose por tales de Lunes a Viernes, por lo que todos los plazos señalados

En los oficios referidos, deben computarse excluyendo sábados, domingos y festivos.

Finalmente en este punto, es importante manifestar al efecto que, los plazos administrativos, en opinión de don Alejandro Vergara Blanco, constituyen un derecho para los administrados, que, debe, por ende, ser no solo respetado sino que garantizado, por los órganos de la administración del Estado y a nuestro juicio, la circunstancia de contar con diferentes plazos e hitos de inicio para el computo, atenta contra este derecho.

4. Necesaria aplicación del principio de Proporcionalidad en el análisis de la infracción.

Como manifestábamos en el inicio de esta presentación, este Instituto tiene una especial preocupación por la gestión de los requerimientos de ese ente fiscalizador, así como por el cumplimiento de las plazas determinados at efecto.

Específicamente, de los 269 casos auditados, solo 18 presentan atraso, y de estos, al menos 6 casos tienen un retraso de solo 1 día, siendo el promedio de retraso de apenas 3,5 días, como se indica en el cuadro siguiente:

Of. Ord N°	Fecha de emisión	Plazo (días)	Cómputo de plazos	Fecha límite	Fecha de entrega en SUSES	Atraso días
30258	19-05-2016	20	2° día hábil	20-06-2016	21-06-2016	1
44178	25-07-2016	10	2° día hábil	10-08-2016	11-08-2016	1
44172	25-07-2016	5	2° día hábil	03-08-2016	04-08-2016	1
45367	01-08-2016	20	2° día hábil	01-09-2016	02-09-2016	1
50865	19-05-2016	5	2° día hábil	09-09-2016	12-09-2016	1
51437	02-09-2016	5	2° día hábil	13-09-2016	14-09-2016	1
23131	19-05-2016	5	2° día hábil	28-04-2016	02-05-2016	2
40479	05-07-2016	15	2° día hábil	26-07-2016	28-07-2016	2
30259	19-05-2016	20	día hábil siguiente	20-06-2016	23-06-2016	3
49828	25-08-2016	5	2° día hábil	05-09-2016	08-09-2016	3
24898	26-04-2016	20	2° día hábil	26-05-2016	01-06-2016	4
37017	17-06-2016	20	2° día hábil	20-07-2016	26-07-2016	4
44179	25-07-2016	10	2° día hábil	10-08-2016	17-08-2016	4
44962	29-07-2016	10	día hábil siguiente	16-08-2016	22-08-2016	4
45370	01-08-2016	20	2° día hábil	01-09-2016	07-09-2016	4
37423	20-06-2016	5	2° día hábil	30-06-2016	08-07-2016	6
28076	11-05-2016	20	2° día hábil	10-06-2016	24-06-2016	10
41948	13-07-2016	10	día hábil siguiente	27-07-2016	11-08-2016	11

Por otro lado, como veremos en el cuadro siguiente, también es importante considerar que 15 de los casos que presentan retraso en la respuesta de este Instituto, se refieren a solicitudes con plazos ajustados (5-10 días), basadas en presentaciones de trabajadores, empresas u organismos de salud, efectuados ante la Superintendencia con 15 o más días de antelación (en algunos casos 3 meses o 1 año) a la fecha en que se formula a este Instituto el requerimiento respectivo:

Of. Ord. N°	Fecha de presentación particular	Fecha de emisión Ord.	Plazo (días)	Cómputo plazo	Fecha límite	Fecha de entrega en Suseso	Atraso (días)
23131	11-03-2016	19-04-2016	5	2° día hábil	28-04-2016	02-05-2016	1
24898	01-02-2016	26-04-2016	20	2° día hábil	26-05-2016	01-06-2016	2
28076	31-03-2016	11-05-2016	20	2° día hábil	10-06-2016	24-06-2016	10
30258	06-05-2016	19-05-2016	20	2° día hábil	20-06-2016	21-06-2016	1
37017	31-05-2016	17-06-2016	20	2° día hábil	20-06-2016	26-07-2016	4
37423	02-05-2016	20-06-2016	5	2° día hábil	30-06-2016	08-07-2016	6
41948	25-07-2016	13-07-2016	10	2° día hábil	29-07-2016	11-08-2016	9
44179	21-06-2016	25-07-2016	10	2° día hábil	10-08-2016	16-08-2016	3
44178	20-06-2016	25-07-2016	10	2° día hábil	10-08-2016	11-08-2016	1
44172	22-06-2016	25-07-2016	5	2° día hábil	03-08-2016	04-08-2016	1
44962	26-04-2016	29-07-2016	10	día hábil siguiente	16-08-2016	22-08-2016	4
45367	05-07-2016	01-08-2016	20	2° día hábil	01-09-2016	02-09-2016	1
49828	16-05-2016	25-08-2016	5	2° día hábil	05-09-2016	08-09-2016	3
50865	21-07-2016	31-08-2016	5	2° día hábil	09-09-2016	12-09-2016	1
51437	28-07-2016	02-09-2016	5	2° día hábil	13-09-2016	14-09-2016	1

Por ello, estimamos que en la apreciación de la conducta de este Instituto, y en particular, en la decisión de iniciar este proceso sancionatorio, debería haberse valorado nuestro comportamiento general en términos de cumplimiento de plazos y sopesarse la conveniencia, oportunidad y eficacia de una eventual sanción, considerando que nuestra adecuación y ajuste a los plazos impuestos por esa Superintendencia, supera el 93% en la muestra analizada y las escasas situaciones en que se registra un atraso, este es de solo 3,5 días en promedio, sin que haya algún caso sin contestar.

En este sentido, cabe resaltar que en el ámbito del Derecho administrativo la proporcionalidad constituye un principio general que cumple una importante función dentro de los mecanismos destinados a controlar el ejercicio de las potestades discrecionales que el ordenamiento atribuye a los órganos del Estado.

Producto de lo expuesto, parece también desproporcionado cuestionar la rapidez de este Instituto en las escasas respuestas que presentan atrasos - por cierto de menor entidad cuando en 15 de los 18 casos que se encuentran en esa situación, el propio organismo fiscalizador ha incurrido en una evidente dilación en su tramitación.

Así las cosas, si se hubiera valorado adecuadamente la conducta de este Instituto y se hubieran analizado en detalle los casos cuestionados, estamos seguros de que el proceso sancionatorio no se hubiera iniciado, y encontrándonos en esta situación, la oportunidad de aplicar el principio de proporcionalidad, deviene en un imperativo para esa Superintendencia, que le permitirá, desechar completamente, la imputación vertida en contra del Instituto de Seguridad del Trabajo.

Conclusiones y peticiones

Conforme a todo lo expuesto, es posible evidenciar que este Instituto ha mantenido una conducta constante de cumplimiento a los plazos y requerimientos de esa Superintendencia, por lo que el cargo formulado resulta manifiestamente desproporcionado.

A ello, debe agregarse que de los 45 casos cuestionados, solo 18 tienen un atraso real, y de estos, al menos 6, tienen un retraso de solo 1 día, lo que reduce significativamente la eventual falta de este Instituto.

Por ello, tanto desde el punto de vista factico como jurídico, estimamos que no existe infracción a la normativa que funda el presente proceso sancionatorio.

Así las cosas, solicitamos a esa Superintendencia tener por evacuados los descargos, por comparados los documentos indicados en esta presentación y en definitiva, con su mérito, absolver a este Instituto de los cargos formulados.

IV. ANALISIS DE LAS ALEGACIONES Y DOCUMENTOS

- 27) El proceso sancionatorio tiene como origen el incumplimiento de los plazos fijados para dar respuesta a las instrucciones y/o requerimientos de antecedentes o de información, fijados en los oficios emitidos por la Superintendencia de Seguridad Social dirigidos a ese Instituto en su calidad de organismo administrador del seguro social contra accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. Incumplimiento que perjudica el debido ejercicio de las funciones asignadas a la Superintendencia de Seguridad Social.
- 28) En virtud de lo anterior, en los cargos formulados, se identificaron 55 casos, respecto de los cuales se indicó su correspondiente número de oficio, fecha de la emisión, el código correspondiente, el plazo fijado para responder y en los casos que se contaba, la fecha de la respuesta. Los cuales a criterio del organismo fiscalizador, no habían sido evacuados en el tiempo fijado para cada uno de ellos.

- 29) Respecto a los plazos, la Circular N° 1.917 del año 2001, dispone de ciertos plazos para efectos de cumplir oportunamente los requerimientos que se les efectúan a las mutualidades de empleadores, la cual en su punto 1 A) establece que tratándose de presentaciones efectuadas a 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 de 20 días hábiles para remitir informes y antecedentes. Por otra parte, dispone que para otras solicitudes específicas que plazo máximo es de 7 días hábiles.

Los referidos plazos, como expresamente se manifiestan, son plazos de números máximos de días.

- 30) En cuanto a los distintos plazos de días establecidos en cada uno de los oficio reprochados e integrantes del presente proceso sancionatorio, se le señala que conforme al artículo 1° de la Ley N°16.395, a la Superintendencia de Seguridad Social 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.

La misma norma 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.

Adicionalmente en el mismo artículo citado en la letra K, dispone que la superintendencia 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.

- 31) En consecuencia, acorde al rol que el legislador asignó a la Superintendencia de Seguridad Social, a ésta se le otorgaron amplias facultades destinadas a ejercer adecuadamente sus funciones, estando legalmente habilitada para instruir distintos plazos a los organismos fiscalizados en relación a las respuestas a requerimientos de información o antecedentes que formula a sus fiscalizados.

- 32) 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 ese Instituto debe retirar de manera obligatoria y diariamente, todos los documentos oficiales que la Superintendencia de Seguridad Social dirija a ese organismo administrador.

- 33) Conforme al citado oficio, el retiro de los antecedentes es obligatorio y diario, acreditándose según los registros de retiro correspondientes a fojas 276 y siguientes, que los oficios cuya respuesta se ha considerado fuera de plazo, fueron notificados a ese Instituto el mismo día que se retiraron desde las dependencias de la Superintendencia.

- 34) La citada 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 ...”.

- 35) 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.

- 36) 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, y como ya se señaló, 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, sin considerar para su cómputo los días inhábiles.

- 37) En cuanto a los 8 casos imputados en la formulación de cargos como “sin respuesta”, respecto de los cuales ese Instituto señala que a la fecha de formulación de los cargos, si los había respondido.

En definitiva a fojas 23, 32, 102, 107, 109, 111, 119, 120, 190, 198, 257, 263, 265, 271 y 274, se ha constatado la efectividad de haberse respondido previo a la fecha de la formulación de cargos.

Lo anterior no implica que todas las repuestas correspondientes, se encuentren necesariamente dentro de plazo, ya que los casos en que la referida respuesta, se presentó con posterioridad al vencimiento del plazo, se considera fuera de plazo y se incluye en el anexo sobre incumplimientos, anexo a esta Resolución.

- 38) En virtud de lo anterior, 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 del plazo para dar respuesta a las instrucciones y/o requerimientos formulados en 23 oficios, que se individualizan en el anexo de esta Resolución

RESUELVO

- 1- Aplíquese al Instituto de Seguridad del Trabajo, conforme a lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley N° 16.395, una multa a beneficio fiscal del 200 (doscientas) Unidades de Fomento
- 2- Inscribese 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

Lo que transcribo a usted para su conocimiento.

Saluda atentamente a usted



[Handwritten signature]
CLAUDIO REYES BARRIENTOS
SUPERINTENDENTE DE SEGURIDAD SOCIAL



[Handwritten signature]
GABRIEL ORTIZ PACHECO
MINISTRO DE FE

- Distribución:
- Expediente
 - Instituto de Seguridad del Trabajo
 - Fiscalía SUSESO
 - Oficina de Partes SUSESO