



331

REF: Recurso de reposición

RESOLUCIÓN EXENTA N° 273

Santiago, 31 AGO 2017


EDM/CRM

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 Nos 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 instructor del presente proceso sancionatorio; la Resolución N° 1600, de 2008 de la Contraloría General de la República, y

TENIENDO PRESENTE:

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

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

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

Que, mediante la resolución Exenta N° 232 de 2016 la Superintendencia de Seguridad Social designó Instructor del proceso sancionatorio, para investigar los hechos y responsabilidades que para el Instituto de Seguridad del Trabajo pudieren derivar de las situaciones descritas en el memorándum N° 10/2016 de la Intendencia de Seguridad y Salud en el Trabajo.

Que, el 28 de septiembre el instructor procedió a constituirse y designar actuario correspondiente.

Que, mediante la Resolución N° 1/AU08-2016-03042 de 28 de septiembre de 2016, se formuló al Instituto de Seguridad del Trabajo, en adelante e indistintamente por su nombre o el "Instituto", 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"

Que, por presentación recepcionada el 21 de octubre de 2016, el Instituto formula sus descargos y acompaña documentos.

Que, por Resolución Exenta N° 279 de 26 de octubre de 2016, se designó instructor reemplazante, la cual fue notificada el día 28 de octubre de 2016.

Que, 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, notificada el día 27 de diciembre de 2016.

Que, por presentación de 03 de enero de 2017, el Instituto interpuso una reposición en contra de la Resolución N°2/AU08-2016-03042.

Que, por Resolución N°3/AU08-2016-03042 de 10 de enero de 2017, se resuelve la Reposición interpuesta, se dispuso la apertura de un nuevo término probatorio. la cual fue notificada el 31 de enero de 2017.

Que, por presentación de 17 de marzo de 2017, el Instituto acompaña documentos.

Que, 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.

Que, por Acta el día 05 de junio se designó Actuario Ad hoc.

Que, 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.

Que por Resolución Exenta N°115 de 29 de junio de 2017, se aplicó una sanción por 200 UF al Instituto de Seguridad del Trabajo.

Que por presentación, de 10 de julio de 2017, el Instituto de Seguridad del Trabajo, presentó un recurso de reposición en contra de la Resolución Exenta N° 115 de 29 de junio de 2017, la que sintetiza a continuación:

Recurso de Reposición

- 1- Primeramente, manifiesta que la Resolución impugnada presenta errores, indicando que en la segunda página, se refiere a la Asociación Chilena de Seguridad, en el numeral 10) cita como fundamento el Memorándum 10/2017 y que en el numeral 28), se refiere a haber identificado 55 casos de incumplimiento, cuando el cargo formulado fue por 45 y, en la práctica, solo se sanciona por 23.
- 2- Respecto al fondo del asunto, señala que la Resolución infringe una serie de principios y deberes de la actuación administrativa, por lo que adolece de vicios fundamentales tanto en su forma como en el fondo, mencionando los principios de Supremacía Constitucional, Legalidad y Juridicidad y citando al efecto el artículo 6° y 7° de la Constitución. Plantea que las normas transcritas tienen su correlato legal en el artículo 2° de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, norma que igualmente cita.

Asimismo, indica que, conforme a la Ley N° 19.880, de Bases de Procedimiento Administrativo (LBPA), los Órganos de la Administración del Estado manifiestan sus decisiones escritas a través del acto administrativo, citando parcialmente el artículo 3° de la citada Ley.
- 3- Señala que en el caso de análisis, la Resolución corresponde a la actuación de un órgano de la Administración del Estado, actuación que, entre otras cosas, debe en primer lugar dar estricto cumplimiento a los principios de Supremacía Constitucional y de Legalidad, consagrados en los artículos 6° y 7° antes citados; y como corolario de lo anterior, dar observancia al principio de Juridicidad, que exige a los órganos del Estado no sólo a observar la legalidad, sino además someter la actuación administrativa en forma integral al imperio de ordenamiento jurídico en su conjunto, citando que el Excmo. Tribunal Constitucional ha señalado que:
- 4- "El principio de legalidad, conocido tradicionalmente bajo el nombre de "principio de clausura del derecho público", supone que el ejercicio de las competencias de las autoridades públicas se realice de conformidad con lo dispuesto en la Constitución y las leyes, de forma que se disminuya el riesgo de la extralimitación de funciones. Por lo que, en el caso en cuestión, cabe hablar, más propiamente, de principio de juridicidad, en la medida que asegura el sometimiento integral de las autoridades públicas al imperio del ordenamiento jurídico en su conjunto."
- 5- Manifiesta que la Resolución impugnada no respeta los principios antes señalados, ya que tanto en la forma como en el fondo, esta Superintendencia ha hecho uso de sus facultades fiscalizadoras en forma abusiva y extralimitándose en sus funciones, al imponer una sanción por una falta que no se encuentra contemplada en la ley; al no hacerse cargo de los argumentos presentados por esa parte, presentando una resolución totalmente infundada, pues indica que tiene un atraso en la respuesta de casos de menos del 10% de los oficios revisados, lo que no se condice con el principio de proporcionalidad ni con el deber de valoración de la prueba.

- 6- Continúa en su escrito, planteando el principio nullum crimen nulla poena sine lege praevia, en virtud del cual estima que no ha existido una infracción a lo dispuesto en el artículo 2° letras b), c) y k) de la Ley N° 16.395, toda vez que la Constitución exige, en el artículo 19 N°3 inciso 5, que "Toda sentencia de un órgano que ejerza jurisdicción debe fundarse en un proceso previo legalmente tramitado". Respecto de este punto, precisa que la Resolución impugnada debía señalar, de manera concreta, la norma infringida que sustenta la aplicación de la multa, esto es, señalar el hecho típico o, dicho en otros términos, identificar el incumplimiento en una norma jurídica concreta, que conlleve, además, aparejada una sanción por ese incumplimiento, lo que, definitivamente no ocurre en autos.
- 7- En efecto, señala que esta entidad sustenta el cargo en lo dispuesto en el artículo 2°, letras b), c) y k), de la Ley N° 16.395, sin embargo, expresa que los literales mencionados, se refieren a funciones propias de la Superintendencia, por lo que el sujeto pasivo y obligado a cumplirlas, es únicamente el organismo fiscalizador y no el Instituto de Seguridad del Trabajo, careciendo la imputación efectuada de sustento legal, circunstancia que, a su juicio, constituye una infracción a la garantía constitucional del debido proceso y al principio nullum crimen nulla poena sine lege, aplicable al derecho administrativo sancionatorio. Indica que lo anterior no fue analizado por la Superintendencia, lo que claramente constituye un vicio de procedimiento, que amerita dejar sin efecto la resolución impugnada, ya que no era posible sancionar a ese Instituto en base a una norma respecto de la cual no es el sujeto obligado.
- 8- Expresa que la resolución impugnada en sus numerales 30) y 31), solo invoca el artículo 2° y los literales ya transcritos, para justificar la facultad de la Superintendencia de dictar circulares y fiscalizar el actuar de los organismos sometidos a su supervigilancia y establecer distintos plazos para los requerimientos de información, pero, en ningún caso, para explicar de qué forma podría ese Instituto haber incumplido las normas referidas, reiterando que no es el obligado de las mismas.
- 9- Indica, que la propia Ley de Procedimiento Administrativo ha establecido específicamente, con la finalidad de satisfacer el estándar de procedimiento racional y justo, que todo acto administrativo debe ser fundado, lo que no se ha cumplido en la especie, pues no existe fundamentación de derecho respecto a cómo podría materializarse un incumplimiento de este Instituto respecto de normas de las que no es el destinatario y menos, respecto a la imposición de una sanción por esta causa.
- 10- Por otra parte, alega que la Resolución incumple el deber de fundamentación de los actos administrativos, ya que los órganos de la administración del Estado no solo deben observar y respetar la legalidad y juridicidad en su actuación, sino que además, por regla general, deben adoptar sus decisiones formales en forma fundada y razonada. En otras palabras, no solo se exige un actuar legal, sino también razonable.
- 11- Precisa que la exigencia anterior se concreta en el deber de fundamentación o motivación de los actos administrativos, que en concepto de la doctrina autorizada, consiste en "... el deber del Estado consistente en expresar las razones de hecho y de derecho que llevaron a la Administración a la dictación de un acto, explicando y justificando la decisión adoptada". Indica que dicho deber de fundamentación se basa legalmente en los artículos 11° inciso 2°- principio de Imparcialidad-, 16°- principio de transparencia y de publicidad y 41 — requisitos del contenido de la resolución final — de la LBPA.

- 12- Expresa que la motivación del acto administrativo es la regla general en nuestro derecho, y solo por excepción se permite a los órganos de la administración del Estado el dictar actos discrecionales. Con todo, aun en esta categoría de actos, se exige que la actuación administrativa tenga cierta razonabilidad, ya que, en definitiva, lo que se protege es que la actuación administrativa nunca sea arbitraria.
- 13- Hace presente que lo requerido para dar debida observancia a este deber es generar una argumentación lógica y suficiente. En este sentido, la fundamentación "... ha de ser 'suficiente', en cuanto debe dar razón y dar cuenta exacta del iter o camino lógico/racional que lleva al actor del decreto o resolución a adoptar la decisión, la cual significa dar solución efectiva y concreta a una necesidad pública específica que el legislador ha puesto a su cargo."
- 14- Con todo, señala que el deber de fundamentación es relevante para el administrado por cuanto:
(i) Evita el abuso de poder y la arbitrariedad de la actuación de los órganos de la administración del Estado
(ii) Permite a los administrados poder ejercer en forma eficaz el derecho a impugnación
(iii) Garantiza la relación entre la motivación y los motivos del acto administrativo.
- 15- En este sentido, reitera que en la Resolución objeto del recurso, este requisito de fundamentación no se cumple, dado que, en primer lugar, no se pronuncia sobre los descargos y alegaciones de ese Instituto, y por otra parte, adolece de serios defectos de forma en la expresión de los considerandos que lo fundan y de una evidente falta en las argumentaciones utilizadas para justificar la imposición de una multa de 200 UF.
- 16- Por otra parte, agrega que en la Resolución impugnada existen errores de hecho, de interpretación y falta de fundamentación respecto a la fórmula y cómputo de los plazos. Expone que específicamente en los considerandos 33 y siguientes, la Superintendencia discurre respecto al cómputo de los plazos, indicando que para la determinación del incumplimiento del presente proceso, solo considerará aquellos oficios cuya fórmula es, "contados desde el segundo día hábil siguiente a la fecha del oficio", excluyendo aquellos que tienen una formulación distinta. Lo anterior reduce el universo de incumplimiento de 45 a 23 casos, sin explicar las razones de aquello, lo que confirmaría el error de hecho en la imputación del cargo y una falta de valoración de los argumentos y pruebas presentadas por ese Instituto.
- 17- Manifiesta igualmente que la resolución impugnada no se hace cargo de sus argumentos respecto a que, además de las distintas fórmulas de cómputo, los oficios cuestionados tenían plazos distintos, ya sea de 5, 10 y 20 días respectivamente, cuestiones que evidentemente debían ser valoradas para apreciar en concreto el incumplimiento imputado.
- 18- Expresa que tampoco se hace cargo de su alegación respecto al error en el cómputo del plazo, ya que, en la práctica, se asume al "2° día hábil siguiente a la fecha del respectivo oficio" como el primer día del plazo, lo que es improcedente, considerando que las respuestas deben remitirse "dentro del plazo de - días hábiles, contados desde el segundo día hábil siguiente a la fecha del presente oficio", lo que significa que el plazo debe comenzar a contarse sin considerar ese segundo día hábil, por ser parte del periodo no computable, ya que los plazos son de días completos, lo que, a su juicio, significa que el plazo comienza a regir desde el día hábil siguiente al 2° día ya referido.

- 19- Hace presente que en 12 de los 23 casos cuestionados, la propia Superintendencia los mantuvo en su poder por extensos periodos, antes de remitir los requerimientos respectivos, con plazos brevísimos, circunstancia que debió haberse sopesado, pues no es posible sancionar el incumplimiento del fiscalizado, cuando el propio fiscalizador también ha incumplido los propios, para lo cual adjunta un cuadro para graficar lo descrito, solicitando que este hecho sea valorado al momento de dictar la sanción.
- 20- A mayor abundamiento, alega que la resolución impugnada vulnera los principios de imparcialidad y proporcionalidad en la aplicación de la multa, que rigen el procedimiento administrativo chileno, pues conforme a lo dispuesto en la Ley 19.880, la imparcialidad es uno de los principios fundantes del procedimiento administrativo, debiendo la Administración actuar con objetividad, tanto en el procedimiento como en las decisiones que adopte.
- 21- Sobre el punto anterior, hace presente que el monto de la sanción debe ir en directa relación con la gravedad de la misma y en este caso, si se considera el análisis de 269 casos, de los cuales, a juicio de la Superintendencia sólo 23 tuvieron un atraso, esto es menos del 10% de los casos y que, más aún, si se considera el cómputo del plazo explicitado en su escrito, el incumplimiento real se reduce tan sólo a 13 casos, esto es, el 5% de los casos revisados, lo que los deja frente a un incumplimiento levisimo, lo que a su criterio justificaba, solo la aplicación de una censura o en caso de multa, una muy inferior a la impuesta.
- 22- Señala no desconocer las facultades sancionadoras de esta Superintendencia ni tampoco el amplio margen que ha otorgado el legislador para la graduación discrecional de los montos de las multas, pero, previo a imponer una multa, debía sopesarse, para cumplir con el principio de imparcialidad y proporcionalidad, entre las distintas alternativas de sanción e imponer la menos gravosa, pues no se han afectado derechos de terceros y tampoco se ha perjudicado directamente la gestión de la Superintendencia, considerando que también han existido demoras del propio fiscalizador en la gestión de los casos.
- 23- Concluye su presentación, expresando que la Resolución impugnada no pondera correctamente los antecedentes, carece de fundamento en cuanto al establecimiento de un incumplimiento y la aplicación de una sanción y, en definitiva, constituye una actuación arbitraria de la administración, indicando que la falta de motivación suficiente del acto administrativo es un vicio fundamental del acto, que está sancionado con la nulidad del mismo y, corresponde sea corregida, dejando sin efecto la resolución y valorando nuevamente los antecedentes, los descargos formulados, la propia conducta de la Superintendencia en la materia y la conducta general de ese Instituto en el cumplimiento de los plazos y requerimientos de la Superintendencia.
- 24- Solicita finalmente, tener por deducido recurso de reposición en contra de la resolución exenta N°115, de 2017 y que se acoja en todas sus partes, aplicándose, en definitiva, solo sanción de censura, o en su defecto, se rebaje considerablemente la multa cursada.

ANÁLISIS DE LAS ALEGACIONES

- 25- En primer término, se constata que la Resolución impugnada adolece de algunos errores formales. Al respecto, el artículo 62 de la Ley N°19.880, establece que *“En cualquier momento, la autoridad administrativa que hubiere dictado una decisión que ponga término a un procedimiento podrá, de oficio o a petición del interesado, aclarar los puntos dudosos u oscuros y rectificar los errores de copia, de referencia, de cálculos numéricos y, en general, los puramente materiales o de hechos que aparecieren de manifiesto en el acto administrativo”*
- Rectificándose la Resolución Exenta N°115, numeral 9) debiendo decir Instituto de Seguridad del Trabajo donde dice Asociación Chilena de Seguridad y el numeral 28) debiendo decir 45 donde dice 55.
- En cuanto al numeral 10) se mantiene el Memorándum referido, en cuanto corresponde efectivamente al N°10, citado inicialmente en la sección “Visto” de la Resolución N°1 AU08-2016-03042.
- 26- En cuanto a la inexistencia de la infracción alegada, cabe considerar que el presente proceso sancionatorio, tiene como fundamento el incumplimiento de los plazos establecidos en cada uno de los oficios individualizados en la Resolución N° 1/AU08-2016-03042 de 2016, la cual, en su conjunto, constituye el acto formal por el cual se le imputa la conducta infringida, en virtud del 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”.
- 27- Por medio de sus alegaciones, se centra exclusivamente en la segunda parte del cargo, no entendiéndolo complementariamente y no dándose por aludido por el elemento central del mismo, el cual se expresa de manera clara y que es el incumplimiento de los plazos para dar respuesta a las instrucciones y/o requerimientos efectuados por la Superintendencia de Seguridad Social, lo cual constituye el hecho base del presente proceso sancionatorio, lo que se encuentra respaldado en el documento de formulación de cargos, dentro del que se incluye como componente principal el anexo con el detalle e información completa, sobre cada uno de los oficios imputados con respuesta inoportuna, circunstancia que perjudica el debido actuar de este organismo fiscalizador, el cual está mandatado a ejercer, conforme a las atribuciones contenidas en el artículo 2° de su Ley Orgánica Constitucional y otras.
- 28- Sobre el particular, cabe señalar que la relación entre las mutualidades de empleadores y el ente de control, debe entenderse a través de la interpretación integral de las normas referidas. De este modo resulta necesario tener presente que la fuente que habilita a la Superintendencia a dictar las referidas instrucciones contenidas en Oficios con plazos de respuesta, es la letra b) del artículo 2 de la Ley N° 16.395, que dispone que una de las funciones de este ente fiscalizador es dictar las circulares, instrucciones y resoluciones a las entidades sometidas a su supervigilancia, en tanto estas sean necesarias para el ejercicio de las funciones y atribuciones que le confiere esta ley, instrucciones que son una manifestación de su potestad.
- 29- Las referidas instrucciones, son una expresión de las atribuciones otorgadas por ley a esta Superintendencia, las que constituyen un imperativo de orden categórico para los fiscalizados. De otra manera, si las instrucciones emanadas del fiscalizador no tuvieran fuerza obligatoria respecto de los fiscalizados, el cumplimiento de las mismas, quedaría condicionado a la voluntad del destinatario, situación del todo ilógica.

- 30- Acorde a la atribución de la Superintendencia, citada previamente, está instruyó que, aparte de lo requerido concretamente en cada uno de los oficios, estos debían responderse en el plazo establecido específicamente, ya sea aquél de la Circular N° 1.917 o el que, en uso de sus atribuciones, fue fijado en cada uno de los Oficios, no dándose cumplimiento a lo instruido en los Oficios individualizados en la Resolución sancionatoria.

En esta línea, se debe señalar que los requerimientos de información que efectúa esta Superintendencia tienen por finalidad contar con los antecedentes necesarios para dar cumplimiento al mandato impuesto por el legislador en la letra c) del artículo 2° de la Ley N° 16.395, que dispone que es deber de este Servicio resolver las presentaciones, apelaciones y reclamos de usuarios, trabajadores, pensionados, entidades empleadoras, organismos administradores de la seguridad social y otras personas. De esta manera, el hecho de contar con la información pertinente para dar adecuado cumplimiento a la obligación señalada, no obedece al mero capricho del ente regulador, sino que constituye una necesidad emanada de las funciones otorgadas a éste por el propio legislador y, por tanto, la interacción de los organismos administradores del seguro de la Ley N° 16.744 con esta Superintendencia, para efectos de proveer la información requerida, no es facultativa ni se funda en una creación de este Servicio, sino que tiene su origen en un mandato contenido en la ley, lo que, en definitiva, le otorga su carácter imperativo.

- 31- En este orden de ideas y con el objetivo de dotar al fiscalizador de facultades de control del sistema, el legislador, a través de la norma contenida en la letra k) del artículo 2° de la ya citada Ley N° 16.395, dispone que es obligación de esta Superintendencia 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.
- 32- De este modo, la inobservancia de las instrucciones prescritas en cada uno de los oficios reprochados, perjudica el normal desarrollo de las actividades encomendadas por la ley a esta entidad fiscalizadora, pues para efectos de cumplir con las atribuciones señaladas por el legislador en las normas citadas, este Servicio debe necesariamente contar a tiempo con la información, antecedentes, documentos, etc., que ese organismo administrador está obligado a remitir oportunamente.
- 33- En consecuencia, la alusión en el cargo formulado a las atribuciones contempladas en la Ley N° 16.395 de esta Superintendencia, son en función del carácter sistémico y complementario de interacción permanente que debe existir entre este Servicio y los organismos administradores del seguro de la Ley N° 16.744, lo que determina que este órgano de control requiera la remisión, en los plazos instruidos, de los antecedentes solicitados, para así poder ejercer sus facultades debidamente, conforme a la estructura trazada por el legislador para tales efectos.
- 34- Adicionalmente, pretender desvirtuar el cargo por la razones señaladas, no tiene sustento, en cuanto la resolución por la cual se formulan cargos, debe entenderse como un todo integral, en el sentido que en el citado documento, se incluyen antecedentes fundantes, claros y precisos respecto de cuál es la conducta reprochada, sin que sea procedente alegar la falta de legitimidad pasiva de ese Instituto respecto de las infracciones señaladas.

- 35- En cuanto a su alegación relativa a la no fundamentación de la resolución sancionatoria recurrida, tal y como se expresó en la misma, el hecho principal en el cual se sustentan los cargos y la respectiva sanción, corresponde al incumplimiento verificado en autos, circunstancia que fue corroborada mediante el estudio de cada uno de los casos imputados como respondidos fuera de plazo, para cuyo efecto se tuvieron a la vista y se acompañaron al respectivo expediente, cada uno de los oficios imputados como respondidos extemporáneamente, los cuales individualmente fueron analizados, revisándose en todos el plazo específico fijado por la Superintendencia en virtud de sus atribuciones legales, así como la fecha de la respuesta efectuada por ese organismo administrador.
- 36- En este sentido, primeramente se certificó mediante el registro de retiro, acompañado al expediente a fojas 276 y siguientes, que los oficios individualizados fueron puesto a disposición de ese Instituto, a través del procedimiento normado por el Oficio N° 38.907 de 19 de junio de 2015, acreditándose de esta manera que los referidos documentos fueron debidamente notificados a ese organismo.
- 37- Posteriormente, se procedió a cotejar caso a caso si el requerimiento efectuado por la entidad fiscalizadora fue respondido por ese organismo administrador en el plazo fijado para tal efecto, determinándose de esta manera los oficios respondidos fuera de plazo, respecto de los cuales se procedió a aplicar la correspondiente multa.
- 38- En consecuencia, se estima que en el presente proceso sancionatorio se ha acreditado objetivamente, en base al procedimiento descrito en los numerales anteriores, el incumplimiento de ese Instituto, al no enviar las respuestas requeridas por la Superintendencia en los plazos decretados. En efecto, la infracción de ese organismo administrador consistió en la inobservancia de cada uno de los plazos individualizados en los respectivos oficios, los cuales fueron suficientemente especificados en la resolución respectiva, que contiene información precisa y clara de dichos documentos, a través de la identificación del código y número del oficio cuyo incumplimiento se verificó, la fecha del oficio, el plazo específico fijado por la autoridad expresado en número de días, la fecha de retiro del oficio cuyo plazo se consideró incumplido, el primer día del plazo para dar respuesta al requerimiento formulado, el día que cada plazo llega a su término y finalmente la fecha en que la respuesta de ese Instituto es ingresada a Oficina de partes de la Superintendencia.
- 39- En lo que respecta a su alegación relativa a la fórmula y cómputo de los plazos, en primer término se le señala que para la determinación de los casos respecto de los cuales se aplicó la respectiva multa, sólo se tomaron en consideración aquellos oficios cuyo plazo de respuesta se empieza a contar "desde el segundo día hábil siguiente a la fecha de la emisión del oficio", con el objetivo de asegurar que a la fecha de inicio del cómputo del plazo, dicho oficio se encontrara debidamente notificado a ese Instituto. De esta manera, no se tomaron en cuenta aquellos oficios que contemplaran una fórmula de cómputo del plazo distinta a la señalada -como por ejemplo "contado a partir de la fecha del oficio"- pues en esos casos el plazo comenzó a contarse antes de que el documento se encontrara notificado.
- 40- Por otra parte, resulta necesario hacer presente que el artículo 25 de la Ley N° 19.880, dispone que los plazos se computarán desde el día siguiente a aquel en que se notifique o publique el acto de que se trata. En este mismo orden de ideas, la Circular N° 1.917 del año 2001 establece que el plazo se contará desde la fecha de la recepción del correspondiente Oficio en la oficina de parte de cada mutualidad. Sin perjuicio de lo anterior, cabe señalar que la indicación contenida en la Circular N° 1.917 debe interpretarse en armonía con lo dispuesto en el artículo 48 del Código Civil, que señala que todos los plazos de días, meses o años se entenderá que han de ser completos, razón por la cual debe estimarse que el plazo se computa a partir del día siguiente a aquel en que se efectúa la notificación del respectivo Oficio.

- 41- Ahora bien, lo precisado en el numeral anterior no se opone a la instrucción contenida en los Oficios respecto de los cuales se aplicó la multa, en cuanto a que el plazo para dar cumplimiento a éstos se computa "desde el segundo día hábil siguiente a la fecha de la emisión del oficio". En efecto, como se puede analizar en cada uno de los Oficios individualizados en la Resolución, éstos fueron notificados a ese organismo administrador el mismo día de su emisión o el día hábil siguiente a aquel, por lo que el plazo se comenzó a computar, a su vez, el día siguiente al de la notificación del correspondiente Oficio (en los términos establecidos en el artículo 25 de la Ley N° 19.880), lo que es equivalente a decir que el plazo se comenzó a contar "desde el segundo día hábil siguiente a la fecha de la emisión del oficio", y para los casos en que se notificó el mismo día de la emisión del Oficio, esa mutualidad contó con un día adicional, puesto que en esos casos el plazo se comenzó a computar al día subsiguiente al de la notificación. Lo anterior no se opone a lo dispuesto por el artículo 48 del Código Civil, ya que cada uno de los Oficios señalados fue puesto a disposición de ese Instituto al menos el día anterior a aquél en que comenzó a contarse el plazo para su respuesta, razón por la cual puede sostenerse que el día en que el plazo comienza a computarse -"el segundo día hábil siguiente a la fecha de la emisión del oficio"- es un día completo.
- 42- En lo que respecta a la trasgresión del principio de legalidad, el artículo 1° de la ley N° 16.395 dispone en su inciso 5° que "Corresponderá a la Superintendencia 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 y en conformidad a la ley".
- A la vez el 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".
- 43- 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".
- 44- Como puede observarse, a esta Superintendencia en su calidad de órgano estatal especializado, le han sido conferidas atribuciones para dar cumplimiento al mandato constitucional establecido en el artículo 19 N° 18 de la Constitución, y así supervigilar por parte del Estado el adecuado ejercicio del derecho a la Seguridad Social, en el campo específico en que actúa. El ejercicio de dicha labor requiere indelegablemente de las acciones de sus organismos fiscalizados, razón por la cual, cualquier actuación en contrario por parte de éstos implica entorpecer el mandato que la ley ha otorgado a la Superintendencia. Por esta razón, el presente proceso sancionatorio, dentro del cual se constató el incumplimiento de las instrucciones dirigidas a ese Instituto, referidas a la oportunidad del envío de antecedentes, tiene como fin último resguardar el ejercicio del derecho a la seguridad social, a través de la supervigilancia de las instituciones que se encuentran obligadas a cumplir su rol.
- 45- Así, al contrario de lo que sostiene ese Instituto, justamente la circunstancia que esta Superintendencia no ejerza sus atribuciones -en la especie mediante la instrucción de un procedimiento sancionatorio y posterior sanción conforme a los artículos 48 y 57 y otros de la Ley N° 16.395, por estimarse que ha existido una transgresión a lo instruido por ella en sus oficios- configuraría una actuación ilícita, en los términos de los artículos 6° y 7° de la Constitución Política del Estado, relacionado con el numeral 18 del artículo 19 de la Carta Fundamental, pues, por una parte, al Estado le corresponde supervigilar el adecuado ejercicio del derecho a la

seguridad social y, por otra, el legislador le ha impuesto a esta entidad el deber de velar por su correcto funcionamiento, por ejemplo, ejecutando las acciones que sean necesarias para asegurar el cumplimiento de lo instruido conforme a las instrucciones contenida en los oficios integrantes del proceso. Por esta razón, se estima que la alegación efectuada por ese organismo administrador no resulta admisible.

- 46- En relación a la arbitrariedad y desproporción que ese instituto alega, cabe hacer presente que el art. 55 inciso final de la Ley N° 16.395, dispone que los hechos investigados y las responsabilidades de los infractores podrán acreditarse mediante cualquier medio de prueba admisible en derecho, los que se apreciarán conforme a las reglas de la sana crítica.
- 47- En consecuencia, a esta entidad fiscalizadora le corresponde, en primer término, determinar la infracción o no de la conducta reprochada, que en la especie se verificó en el incumplimiento de 23 casos, en los cuales no se enviaron los antecedentes dentro del plazo instruido, lo que se comprobó mediante el estudio pormenorizado de cada uno de los oficios reprochados y cada uno de sus documentos asociados, tal como se expresa previamente en esta Resolución para, en función de ello, ponderar conforme a la sana crítica el monto específico y que conforme a la ley N° 20.961 puede ascender hasta 15.000 UF.
- 48- Dicho lo anterior, la decisión administrativa emanada de esta Superintendencia carece de arbitrariedad y desproporción, pues, se le hace presente que la materia objeto del presente proceso, esto es, el incumplimiento en cuanto a la oportunidad del envío de antecedentes que fueron requeridos mediante instrucciones contenidas en oficios emanados de esta Superintendencia, representa un pilar esencial para el correcto desempeño de las atribuciones que el legislador ha encomendado a este servicio, y tal como se expresó anteriormente las respuestas oportunas de las entidades fiscalizadas permiten a este organismo cumplir debidamente con sus atribuciones.
- Igualmente cabe precisar que ese Instituto ha incurrido en una conducta infraccional reiterada, según los términos establecidos en el artículo 57 de la Ley N° 16.395.
- 49- En cuanto a lo que plantea ese Instituto, referido a que no se han afectado derechos de terceros y tampoco se ha afectado directamente la gestión de la Superintendencia, se le señala que la no afectación de derechos de terceros no es una circunstancia que la exonere de responsabilidad en lo relativo al ya reiterado objeto del proceso sancionatorio, que es el incumplimiento en los tiempos para dar respuesta a los requerimientos formulados por la Superintendencia, a lo que corresponde agregar que su deber, en calidad de organismo administrador, es cumplir permanentemente con las obligaciones que le impone la Ley N° 16.744, su reglamentación complementaria y lo que instruya la Superintendencia. En cuanto a la no afectación de la gestión de la Superintendencia, nos remitimos a lo ya señalado, no siendo ese Instituto al que le corresponda determinar la afectación o no de la gestión del órgano fiscalizador.
- 50- Ahora bien, sin perjuicio de lo precedentemente expuesto y teniendo siempre en consideración el hecho que efectivamente se ha constatado que ese Instituto no dio cumplimiento oportuno en 23 de los oficios integrantes de la resolución sancionatoria, resulta necesario tener presente que en 8 de esos casos el atraso en la respuesta es de 1 día hábil administrativo, circunstancia que, a juicio de este Servicio, permite morigerar la multa inicialmente impuesta, los que se individualizan en la planilla adjunta.

RESUELVO:

342

- 3- Acoger parcialmente el recurso de reposición interpuesto por el Instituto de Seguridad del Trabajo, rebajándose la sanción interpuesta por una de 100 UF.
- 4- Se rectifica en la Resolución Exenta N° 115, de acuerdo a lo señalado en el numeral 1 del "Análisis de las alegaciones".

ANÓTESE, COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y ARCHÍVESE



CLAUDIO REYES BARRIENTOS
SUPERINTENDENTE DE SEGURIDAD SOCIAL

Lo que transcribo a usted para su conocimiento.

Saluda atentamente a usted,

GABRIEL ORTIZ PACHECO
MINISTRO DE FE

A:

- Expediente
- Instituto de Seguridad del Trabajo