



PSA

AU08-2019-02886

REF: Acoge parcialmente recurso de reposición, por los fundamentos que indica.

=====
Resolución Exenta N° 431, de 5 de junio de 2020/

SANTIAGO,

VISTOS:

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 “esta Superintendencia” especialmente las letras a), b), k), m) del artículo 2° y los artículos 3°, 30, 38, 48, 55, 56 y 57; lo prescrito en la Ley N° 16.744; lo establecido en la Ley N° 19.880; lo dispuesto en la Resolución Exenta N° 40, de 2014, de esta Superintendencia, que establece el procedimiento interno para la realización del proceso sancionatorio previsto en la Ley N° 16.395; la Resolución Exenta N° 371, de 12 de agosto de 2019, del citado Organismo Fiscalizador, que designa instructora, la Resolución N° 1/AU08-2019-02886, de 25 de septiembre de 2019, Resolución N° 2/AU08-2019-02886, de 27 de noviembre de 2019, Resolución N° 3/AU08-2019-02886, de 9 de diciembre de 2019, Resolución N° 4/AU08-2019-02886, de 30 de diciembre de 2019, Resolución N° 5/AU08-2019-02886, de 4 de marzo de 2020, la Resolución Exenta N° 1357, de 14 de abril de 2020, y

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, el 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 establece que, previa investigación de los hechos, este Organismo Fiscalizador podrá aplicar una multa 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 designó a la funcionaria Javiera Andrea Muñoz Vega, como instructora de un proceso sancionatorio en contra de la Mutual de Seguridad de la Cámara Chilena de la Construcción, en adelante e indistintamente "MUSEG" o "Mutual", destinado a acreditar los hechos y responsabilidades derivados de los incumplimientos descritos en el Memorandum N° 3/2019, de 2 agosto de 2019, de la Intendencia de Seguridad y Salud en el Trabajo.

10) En virtud de la Resolución N° 1/AU08-2019-02886, de 25 de septiembre de 2019, la instructora formuló los siguientes cargos:

10.1) "Por no cumplir íntegramente, antes de 31 de diciembre de 2018, la actividad relativa a reforzar las instrucciones para el ingreso íntegro de la descripción de los reclamos presentados por los interesados y/o causantes y a generar un control mensual aleatorio del 10% de los casos generados por el Libro de Consultas y Reclamos para entregar retroalimentación a las áreas responsables, a partir de enero 2019, que fue aprobada mediante el Oficio Ord. N°57.393, de 27 de noviembre de 2018, de esta Superintendencia."

10.2) "Por no cumplir la actividad relativa a incorporar una revisión aleatoria mensual de 5 casos, por parte de la dirección médica de cada Centro de Atención de Salud (CAS) de la MUSEG, antes del 31 de marzo de 2019, para verificar el cumplimiento de una guía clínica, que fue aprobada mediante el Oficio Ord. N°57.393, de 27 de noviembre de 2018, de esta Superintendencia."

10.3) "Por no cumplir la actividad relativa a integrar los sistemas informáticos Genesys y CRM e incorporar un protocolo de actualización de datos, de modo que no existan campos vacíos ni RUT inexistentes en la creación de casos de consultas y reclamos, antes del 31 de marzo de 2019, que fue aprobada mediante el Oficio Ord. N°57.393, de 27 de noviembre de 2018, de esta Superintendencia."

10.4) "Por no cumplir íntegramente la actividad relativa a definir un plan de mejora y actualizar la matriz de riesgo, de manera de fortalecer las medidas de control, antes del 31 de diciembre de 2018, que fue aprobada mediante el Oficio Ord. N°57.393, de 27 de noviembre de 2018, de esta Superintendencia."

11) Que, el 22 de octubre de 2019, la Mutual presentó sus descargos.

12) Que, de acuerdo con lo preceptuado en el inciso primero del artículo 55 de la Ley N° 16.395, se confirió a la Mutual un plazo de quince días para formular sus descargos.

13) Que, la Resolución N° 2/AU08-2019-02886, de 27 de noviembre de 2019, junto con tener por presentados los descargos dispuso la apertura de un término probatorio por un plazo de 15 días hábiles administrativos, fijando en los numerales I, II y III, de la letra b) del N° 2 de su parte resolutive, los siguientes puntos de prueba:

13.1) Efectividad de la reiteración de las instrucciones relativas al ingreso íntegro de la descripción de los reclamos presentados por los interesados y/o causantes fueron realizadas telefónicamente.

13.2) Efectividad de que la Mutual solicitó a esta Superintendencia una nueva fecha de actualización de la fecha inicial del reporte, para dar cumplimiento a la actividad relativa a integrar los sistemas informáticos Genesys y CRM e incorporar un protocolo de actualización de datos.

13.3) Acreditar que la actividad relativa a definir un plan de mejora y actualizar la matriz de riesgo, de manera de fortalecer las medidas de control, antes del 31 de diciembre de 2018, se dio cumplimiento.

14) Que, por presentación, de 5 de diciembre de 2019, el apoderado de la Mutual, don Raúl Horacio Ferrada Carrasco, interpuso un recurso de reposición en contra de la Resolución N°2/ AU08-2019-02886, cuyo cuerpo de presentación expone: En lo principal, solicita "...revisar y modificar el punto II de la letra b) del número 2, de la parte resolutive del acto administrativo..." y , " la modificación de los hechos relevantes establecidos mediante la N°2/ AU08-2019-02886, en el sentido de suprimir uno e incorporar otro". Asimismo, en el primer otrosí, "solicita la suspensión del procedimiento administrativo sancionatorio, en su término probatorio, respecto de la Resolución N° 2/AU08-2019-02886, hasta no determinar la modificación del punto de prueba solicitado".

15) Que, mediante la Resolución N° 3/ AU08-2019-02886, 9 de diciembre de 2019, la instructora acogió el citado recurso, en orden a eliminar el punto II, del acápite 2.B, de la parte resolutive de la providencia N° 2/ AU08-2019-02886 y en reemplazo dictar el siguiente "II. Acreditar la imposibilidad técnica de cumplir con la quinta actividad comprometida en el Plan de Trabajo remitido por Mutual de Seguridad C.CH.C en carta GCAL 8832/2018, referida a la integración de los sistemas informáticos Genesys y CRM e incorporar un protocolo de actualización de datos.". Por lo tanto, se establecieron los siguientes hechos relevantes:

15.1) Efectividad de que la reiteración de las instrucciones relativas al ingreso íntegro de la descripción de los reclamos presentados por los interesados y/o causantes fueron realizadas telefónicamente.

15.2) Acreditar la imposibilidad técnica de cumplir con la quinta actividad comprometida en el Plan de Trabajo remitido por Mutual de Seguridad C.CH.C en carta GCAL 8832/2018, referida a la integración de los sistemas informáticos Genesys y CRM e incorporar un protocolo de actualización de datos.

15.3) Acreditar que la actividad relativa a definir un plan de mejora y actualizar la matriz de riesgo, de manera de fortalecer las medidas de control, antes del 31 de diciembre de 2018, se dio cumplimiento.

16) Que, asimismo, se acogió la solicitud de suspensión del proceso sancionatorio, por lo tanto, el plazo del término probatorio de 15 días hábiles administrativos, cuya apertura se dispuso en la letra a) del punto 2. de la parte resolutive de la providencia impugnada, se computó a partir de la notificación, por carta certificada, de la precitada Resolución N° 3/ AU08-2019-02886.

17) Que, la aludida Resolución N° 3/ AU08-2019-02886, fue notificada el 11 de diciembre de 2019, en agencia de la comuna de Santiago Centro de Correos de Chile, dentro de cuyo ámbito territorial registra domicilio la MUSEG.

18) Que, el 23 de diciembre de 2019, la Mutual presentó su lista de testigos.

19) Que, el 8 de enero de 2020, dentro del plazo concedido, la Mutual presentó su prueba documental y sus testigos prestaron declaración en las dependencias de la Superintendencia de Seguridad Social.

20) Que, el 9 de enero de 2020, se certificó el vencimiento del término probatorio.

21) Que, el 15 de enero de 2020, la Mutual presentó un escrito formulando observaciones a la prueba. Sin embargo, éste fue presentado ya vencido el término probatorio concedido para el presente proceso sancionatorio, por lo tanto, la instructora no se pronunció a este respecto.

22) La instructora decretó el cierre del proceso sancionatorio, para dar curso progresivo a estos autos, mediante la Resolución N° 5/AU08-2019-02886, de 4 de marzo de 2020, señalando que una vez que quede firme la resolución, procédase de conformidad a lo dispuesto en el inciso primero del artículo 56, de la Ley N° 16.395, debiendo la instructora, dentro de los cinco días hábiles siguientes, emitir un dictamen fundado en el que proponga al Superintendente la absolución o sanción que estime pertinente, de acuerdo al mérito de los antecedentes y medios de prueba reunidos.

23) Que, la aludida Resolución N° 5/AU08-2019-02886, fue notificada el 5 de marzo de 2020, en agencia de la comuna de Santiago Centro de Correos de Chile, dentro de cuyo ámbito territorial registra domicilio la Mutual.

24) Que, tras tramitarse el respectivo proceso sancionatorio, la instructora emitió, el 25 de marzo de 2020, un dictamen fundado en el cual se propuso la aplicación de la sanción de 120 UF a la Mutual, el cual fue remitido al Sr. Superintendente de Seguridad Social.

25) Que, el 14 de abril de 2020, se emitió la Resolución Exenta N°1357, mediante la cual esta Superintendencia aplicó una sanción de 120 Unidades de Fomento a la Mutual de Seguridad de la Cámara Chilena de la Construcción, conforme al artículo 57 de la Ley N°16.395.

26) Que, el 19 de mayo de 2020, la Mutual interpuso un recurso de reposición contra la citada Resolución N° 1357, el cual se sintetiza a continuación.

I. ARGUMENTOS EXPUESTOS EN EL RECURSO DE REPOSICIÓN.

27) La Mutual de Seguridad solicita, tener por interpuesto el presente recurso de reposición en contra de la Resolución Exenta N°1357, de 25 de marzo de 2020, notificada el 12 de mayo de 2020, e indica lo siguiente: "...reducir la sanción de multa de 120 UF aplicada a esta institución, en razón de los argumentos expuestos en el presente escrito y, en el caso que no lo acoja, solicito en subsidio que se rebaje la sanción de multa de 120 UF aplicada a Mutual, por los argumentos expuestos en el presente".

28) Realiza una síntesis del escrito, de 22 de Octubre de 2019, mediante el cual presentó sus descargos al proceso sancionatorio asignado al código AU08-2019-02886.

29) Posteriormente, solicita que: "...se desestime el cargo número 2 formulado, en atención a las defensas esgrimidas y en subsidio, se rebajen los montos de las sanciones impuestas en base a los siguientes criterios aplicables a la determinación de la sanción administrativa en virtud de texto expreso de la normativa vigente o de los principios de derecho que nuestro ordenamiento jurídico indica."

30) La Mutual indica que: "...la Resolución N°1357, aquí recurrida de reposición, señala en sus numerales 42 y 43 los fundamentos para dar por acreditado el incumplimiento del cargo 2, refiriendo en esencia lo siguiente: "...primero, la actividad comprometida tiende a velar que la Mutual corrija la falta de precisión en los diagnósticos consignados en la respuesta a las consultas realizadas por los beneficiarios de una prestación médica, por esta razón, este Organismo Fiscalizador aprobó esta actividad mediante un acto administrativo y segundo, la misma Mutual es quien propuso esta actividad, por lo tanto, esta confusión a la cual alude debió ser aclarada antes de proponer esta medida."

31) Al respecto, señala que: "...Es menester hacer presente que en el escrito de descargos presentado por Mutual, el 22 de octubre de 2019, se indicó que dicha actividad no decía relación alguna con lo observado en el Oficio N°50.766, por lo que el posible cumplimiento o incumplimiento de dicho punto no entregó mejora o perjuicios a la calidad de la Gestión de Reclamos, como a su vez en ningún momento se indicó que no se cumplió o que se asumía el cargo sin necesidad de defensa alguna y por tanto se solicitaba que se dejara sin efecto dicho cargo."

32) Posteriormente, cita los artículos 10 y 13 de la Ley N° 19.880.

33) Al respecto, señala que: "...en el presente proceso sancionatorio, la Mutual en su escrito de descargos, solicitó que se desestimaran los cargos números 2 y 4, sin mediar pronunciamiento por parte de esa Superintendencia, respecto a dicha solicitud, no obstante lo cual en la Resolución N°2-AU08-2019-02886, se incorporaron hechos relevantes a probar en relación con el cargo número 4, más no del cargo número 2."

34) Agrega que: "... en su Resolución N°3-AU08-2019-02886, que resolvió el Recurso de Reposición presentado por Mutual respecto de la Resolución N°2-AU08-2019-02886, ya citada, nada se incorpora en relación al aludido Cargo N°2, por lo que esta parte estimó que al dictarse dos actos administrativos sin aludir al citado cargo, se habría acogido nuestra solicitud ya señalada."

35) Al respecto, indica que "...En razón de lo expuesto, la inclusión en la Resolución Exenta 1357 del cargo número 2 como infracción acreditada, sin que esta parte pudiese haber podido rendir prueba al respecto, generaría en opinión de esta parte, un incumplimiento a los artículos antes citados, además de vulnerar el derecho a la defensa de esta parte, consagrado en la Constitución Política, puesto que no se nos habría permitido la correcta defensa del cargo, como si se efectuó respecto de los otros tres cargos imputados."

36) Concluye que: "...todo procedimiento administrativo debe velar siempre por el cumplimiento de los principios y de las normas de todo ordenamiento jurídico, lo que estimamos no habría ocurrido en la dictación de la Resolución Exenta 1357, puesto que en primer lugar, se omitió pronunciamiento formal acerca de la petición concreta efectuada por Mutual, en orden a eliminar el cargo número 2 formulado por esa Superintendencia, así como tampoco la inclusión de hecho relevante alguno en relación a dicho cargo, limitando así el ejercicio de nuestra defensa sobre el particular."

II. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO CONTRA LA RESOLUCIÓN EXENTA N° 1357.

37) En relación a lo señalado por la Mutual en su recurso de reposición, en orden a que: "...se indicó que dicha actividad no decía relación alguna con lo observado en el Oficio N°50.766", es improcedente, por cuanto esta Superintendencia realizó una revisión detallada de las actividades propuestas por la Mutual, mediante la carta GCAL/8832, de 8 de noviembre de 2018, y la actividad de "Se incorporará una revisión aleatoria mensual de 5 casos, para corroborar el cumplimiento de la Guía Clínica Aplicada", tendiente a subsanar la observación de "... se observa que esa Mutuality en ambas respuestas omite pronunciamiento acerca del diagnóstico que afectó al trabajador, aspecto que habría sido confirmado y documentado como resultado de atenciones médicas particulares posteriores a dicha prestación", se estimó procedente, por cuanto es necesario reforzar las medidas de control que la Mutual aplica en sus procesos médicos.

38) Asimismo, cabe hacer presente que esta Superintendencia desestima lo señalado por la Mutual en orden a que "En razón de lo expuesto, la inclusión en la Resolución Exenta 1357 del cargo número 2 como infracción acreditada, sin que esta parte pudiese haber podido rendir prueba al respecto, generaría en opinión de esta parte, un incumplimiento a los artículos antes citados, además de vulnerar el derecho a la defensa de esta parte, consagrado en la Constitución Política, puesto que no se nos habría permitido la correcta defensa del cargo, como si se efectuó respecto de los otros tres cargos imputados".

39) Lo anterior, por cuanto en el presente proceso sancionatorio se ha dado cumplimiento a todas las instancias procedimentales administrativas de las Leyes N°s.16.395 y 19.880, tendientes a velar por el resguardo del derecho a defensa de los eventuales infractores.

40) Al respecto, cabe hacer presente que las siguientes actuaciones administrativas constan en el expediente:

- Resolución de formulación de cargos: Consta en Fojas 7 y siguientes del expediente y fue notificada el 27 de septiembre de 2019.
- Resolución que tiene por presentado los descargos, dispone la apertura de un término probatorio y fija los hechos relevantes: Consta en Fojas 18 y siguientes del expediente y fue notificada el 29 de noviembre de 2019.
- Resolución que acoge el recurso de reposición interpuesto por la Mutual, fijando nuevos hechos relevantes y la apertura de un nuevo término probatorio: Consta en Fojas 40 y siguientes del expediente y fue notificada el 11 de diciembre de 2019.
- Resolución que tiene por presentada la lista de testigos propuesta por Mutual y se fijaron las audiencias para su rendición: Consta en Fojas 43 y siguientes del expediente y fue notificada el 3 de enero de 2020.
- Resolución que tiene por presentado los documentos expuestos por Mutual y se decreta el cierre del proceso sancionatorio: Consta en Fojas 87 y siguientes del expediente y fue notificada el 6 de marzo de 2020.
- Resolución que tiene por presentado los documentos expuestos por Mutual y se decreta el cierre del proceso sancionatorio: Consta en Fojas 87 y siguientes del expediente y fue notificada el 5 de marzo de 2020.
- Resolución Exenta N° 1357: Consta en Fojas 112 y siguientes del expediente y fue notificada el 12 de mayo de 2020.

41) De lo anterior, es dable concluir que, en el presente proceso sancionatorio, se respetó el principio del debido proceso y se resguardó el derecho a la defensa de la Mutual, por cuanto se dio cumplimiento a todas las instancias administrativas que establece la normativa.

42) A mayor abundamiento, cabe señalar que la instructora del proceso sancionatorio asignado al código AU08-2019-02886, revisó todos los antecedentes presentados por la Mutual y acogió completamente el recurso de reposición interpuesto el 5 de diciembre de 2019, incorporando los hechos relevantes señalados por la misma Mutual y se otorgó un nuevo plazo del término probatorio.

43) Concluyendo que, los argumentos esgrimidos por la Mutual en los párrafos N°s. 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, se consideran inadmisibles por esta Superintendencia.

44) Sin perjuicio de lo anterior, esta Superintendencia estima que se han configurado dos supuestos atenuantes que modificarían el monto de la multa establecido mediante la Resolución Exenta N° 1357, de 14 de abril de 2020. En efecto, estos supuestos serían los siguientes:

44.1) La Ley N° 21.227, específicamente en su artículo 3°, establece que los empleadores se eximen de pagar las cotizaciones del seguro social de la ley N° 16.744, respecto de todos los trabajadores que hayan suspendido sus contratos de trabajo y se acogieron a los beneficios de esta ley. Por lo tanto, la Mutual de Seguridad, desde la fecha de publicación de esta ley, ha recaudado un monto inferior de las cotizaciones del Seguro Social de la Ley N°16.744.

Asimismo, cabe hacer presente que los costos económicos de la Mutual han aumentado en razón de la pandemia sanitaria que ha causado el “Coronavirus COVID 19” en el país.

De lo anterior, es dable inferir que la capacidad económica de la Mutual de Seguridad es cuantiosamente inferior a la considerada al momento de definir el quantum de la multa en la citada Resolución Exenta N° 1357, según el inciso segundo del artículo 57 de la Ley N°16.395.

44.2) Respecto de uno de los cargos del presente proceso sancionatorio, particularmente el que establece: “Por no cumplir la actividad relativa a integrar los sistemas informáticos Genesys y CRM e incorporar un protocolo de actualización de datos, de modo que no existan campos vacíos ni RUT inexistentes en la creación de casos de consultas y reclamos, antes del 31 de marzo de 2019, que fue aprobada mediante el Oficio Ord. N°57.393, de 27 de noviembre de 2018, de esta Superintendencia.”, cabe hacer presente que, revisados nuevamente los antecedentes contenidos en el expediente, específicamente en el escrito que la Mutual presentó sus descargos, consignado a fojas N° 12 y siguientes, la Mutual manifiesta una conducta tendiente a subsanar este cargo que fue acreditado mediante el presente proceso sancionatorio. En efecto, esta Mutualidad señala lo siguiente: “Mutual ha realizado acciones para evaluar la factibilidad de integración de los sistemas, la que no fue posible implementar dentro del plazo comprometido con esa Superintendencia. Sin perjuicio de lo anterior, se reevaluará la factibilidad de integración y con dicho resultado se entregará una nueva fecha de compromiso para la integración, el que tentativamente sería para junio de 2020.”.

Por lo tanto, en virtud de que la Mutual manifestó su voluntad de subsanar el incumplimiento que fue cargo del presente proceso sancionatorio, es dable concluir que se configuró una conducta atenuante.

45) Por lo tanto, en razón de lo señalado en el numeral 44 de la presente resolución, esta Superintendencia estima procedente acoger la solicitud de la Mutual, en orden a rebajar el monto de la sanción de 120 a 60 Unidades de Fomento.

RESUELVO

Acoger parcialmente el recurso de reposición interpuesto por la Mutual de Seguridad de la Cámara Chilena de la Construcción, el 19 de mayo de 2020, en contra de la Resolución Exenta N°1357, de 2020, de esta Superintendencia y modificar el monto de la multa a beneficio fiscal de 120 a 60 Unidades de Fomento.

ANÓTESE, COMUNÍQUESE Y ARCHÍVESE

Saluda atentamente a usted,

CLAUDIO REYES BARRIENTOS
SUPERINTENDENTE DE SEGURIDAD SOCIAL

A: Mutual de Seguridad de la Cámara Chilena de la Construcción (Presidente del Directorio y Gerente General).