



EDM/CRM

REF: Resuelve recurso de reposición presentado por el Instituto de Seguridad del Trabajo.

RESOLUCIÓN EXENTA N° 76

SANTIAGO, 05 MAY 2017

VISTO:

La Ley N° 16.395, que Fija el Texto Refundido de la Ley de Organización y Atribuciones de la Superintendencia de Seguridad Social, en adelante la Superintendencia; la Ley N° 16.744, que establece Normas sobre Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales; las Resoluciones Exentas N°s 40 y 144, 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° 48 de 03 de marzo de 2017 respectivamente, 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, de acuerdo a los artículos 55 y 56 del referido cuerpo legal, la instrucción del proceso sancionatorio se realizará por un funcionario de la Superintendencia que recibirá el nombre de instructor, quien deberá emitir un dictamen fundado proponiendo al Superintendente la absolución o sanción que, a su juicio, corresponda aplicar. Este último deberá dictar, en el plazo de quince días hábiles una resolución fundada, absolviendo al infractor o aplicándole la sanción que estime pertinente.

Que, en ejercicio de las referidas facultades, esta Superintendencia inició un proceso sancionatorio en contra del Instituto de Seguridad del Trabajo, en adelante, por su nombre o el "Instituto", a cargo del instructor designado en virtud de la Resolución Exenta N° 144 de 2016.

Que, dicho instructor dictó la Resolución N° 1/AU08-2016-02048, de 06 de julio de 2016, formulando el siguiente cargo:

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

Que, El día 28 de julio de 2016, el Instituto presentó sus descargos.

Que, el día 26 de octubre de 2016 se dictó la Resolución Exenta N°281 por la cual se designó un Instructor reemplazante transitorio.

Que por Resolución N° 2/AU08-2016-02048 de 13 de febrero de 2017, se decretó el cierre del proceso sancionatorio.

Que, el 16 de febrero de 2017, se emitió un dictamen que se sometió a consideración del Superintendente.

Que, el 3 de marzo de 2017, se dictó la Resolución Exenta N° 48, que tuvo por acreditado la conducta infraccional descrita en el cargo y sancionó al Instituto de Seguridad del Trabajo, con una multa de 500 UF.

Que, el 14 de abril de 2017, el Instituto de Seguridad del Trabajo presentó un recurso de reposición en contra de la Resolución Exenta N° 48/2017, cuyos fundamentos y peticiones se exponen es síntesis a continuación.

I. Del proceso sancionatorio

1. Expone que por Resolución N°1 /AU08-2016-02048 se describen una serie de hechos que la Superintendencia estima constitutivos de infracción en relación al registro y reconocimiento de los estados financieros.
2. Señala que evacuó sus descargos respectivos y sin negar la ocurrencia, indicó que era necesario acotar la imputación a sólo no haber registrado dentro del rubro "Acreedores Comerciales y Otras cuentas por pagar", las cotizaciones en exceso recibidas, toda vez que, conforme lo reconocía la Superintendencia, en relación a las cotizaciones enteradas erróneamente el procedimiento se ejecutaba de manera expedita entre las mutualidades
3. A su vez, respecto de las cotizaciones en exceso y a raíz de las precisiones de la Circular N° 3.170 de 2005, ese Instituto reconoció y reveló en sus estados financieros al 31 de diciembre de 2015, específicamente en la Norma N°8, ajustando lo respectivo con efecto en resultados de ejercicios anteriores, de acuerdo a lo establecido en NIC, lo que evidencia la corrección de la deficiencia y el establecimiento de medidas para evitar su nueva ocurrencia. Solicitando absolver al Instituto conforme al Decreto Ley N° 3.538 de 1980.

II. Sobre el análisis efectuado por la Superintendencia

4. Expone que se desprende de los considerandos 34), 35), 37), 39) y 40 que queda en evidencia que no importaba la explicación del Instituto, ya que la sola constatación de la infracción, se consideró como suficiente para sancionarlos cuestión que al margen de privar al procedimiento sancionatorio de todo contenido, los deja en indefensión frente a las potestades de la administración.
5. Indica que no se establece ningún fundamento respecto de la sanción establecida, situación que deviene en arbitrariedad, considerando que el error contable apenas supera el 1% de su patrimonio, sin que haya existido perjuicio para para los beneficiarios y que el error fue reconoció y revelado en los estados financieros de diciembre de 2015. Señalando que no hay pronunciamiento, sobre la solicitud expresa del Instituto de aplicar la Censura.

III. Vulneración de los principios de imparcialidad y proporcionalidad en la imposición de una sanción.

6. Expresa, que la citada Resolución 48, vulnera los principios de imparcialidad y proporcionalidad en la aplicación de la multa, ya que conforme a la Ley 19.880 la Administración debe actuar objetividad, tanto en el procedimiento como en las decisiones entregar antecedentes y fundamentos que permitan al obligado a conocer el razonamiento de la Administración. Sin que en la especie exista ponderación de sus descargos para estos efectos, agregando que la vulneración afectada, sea corregida en esta etapa procesal estableciendo el monto de la sanción en relación con la gravedad de la misma.
7. Menciona que los hechos y fundamentos de derecho de un acto administrativo, deben estar en relación con los actos que afectaren los derechos de los particulares, sea que los limiten, restrinjan, priven de ellos, perturben o amenacen su legítimo ejercicio.

Continúa, las infracciones detectadas carecen de relevancia para las actividades que le corresponde desarrollar al Instituto y que justificaba a su criterio, solo la aplicación de censura.

8. Concluye este punto, indicando que no desconocen las facultades sancionadoras de la Superintendencia ni tampoco el amplio margen que el legislador le ha otorgado la graduación discrecional de los montos de las multas, estimando que previo a imponer una multa, a su juicio debe sopesarse para cumplir con el principio de imparcialidad proporcionalidad, la sanción menos gravosa, sino se han afectado derechos de terceros y sobre todo si las falencias fueron corregidas en forma íntegra.

IV. Incumplimiento del debido proceso al no ponderar que infracciones fueron corregidas en forma íntegra.

9. Señala que en el derecho regulatorio, las facultades sancionadoras de la administración, se ligan a la necesidad de control del ente fiscalizador, pero que en el fondo, dicen relación con la mantención de un buen servicio a los ciudadanos, por lo que la sanción debe no sólo debe considerar los hechos, sino los fines perseguidos.
10. Indica que se trata de un incumplimiento formal, que en la práctica no ha alterado las estadísticas de la Superintendencia, ni política pública, ni proyecto de ella, ni tampoco derechos de los trabajadores ni empresas adherentes y aun a mayor abundamiento se encuentra corregido íntegramente.
11. Agrega que el Instituto jamás ha desconocido la existencia del error en la preparación de sus Estados Financieros entre los años 2011 y 2014, al no reconocer los montos por cotizaciones pagadas en exceso, lo que no obsta a que la Superintendencia debía ponderar especialmente la circunstancia de haberse corregido y la nula infracción en prestación de la cobertura del Seguro Social de la Ley N° 16.744

ANALISIS DE LAS ALEGACIONES

12. En primer término, las alegaciones planteadas no dicen relación con el fondo del asunto ventilado en el proceso sancionatorio, sino que en términos generales manifiesta disconformidad con la sanción.
13. En efecto, en el punto IV. del recurso de reposición interpuesto, reconoce que se trata de un incumplimiento "formal", agregando que jamás ha desconocido "la existencia del error en la preparación de sus Estados Financieros entre los años 2011 y 2014...." hechos que previamente fueron reconocidos en la presentación de sus descargos.
14. Indica, que no importaba la explicación del Instituto, ya que la sola constatación de la infracción, era suficiente para que se aplique la sanción, dejándolo en indefensión, se le informa que la Superintendencia de Seguridad Social, como entidad técnica de fiscalización desarrolla múltiples acciones destinadas a la supervisión de los organismos administradores del seguro social de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, dentro de las cuales se encuentran las fiscalización insitu que realizan distintos equipos del Servicio.

15. Al respecto cabe señalar que la Superintendencia de Seguridad Social, conforme al artículo 1 de la Ley N° 16.395 le corresponde la supervigilancia y fiscalización de los regímenes de seguridad social y de protección social, como asimismo de las instituciones que los administren, categoría en la que se encuentra ese Instituto.
16. El legislador ha establecido un mandato expreso, respecto del rol que debe cumplir la Superintendencia y en función de este, se han establecido una serie de facultades específicas, como la de la letra k) de la citada ley orgánica, la cual prescribe que le compete velar porque las instituciones fiscalizadas cumplan con las leyes, reglamentos e instrucciones que las rijan.
17. Para estos fines, la Superintendencia realiza una serie de acciones tendientes a la correcta administración del seguro social de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales por parte de las mutualidades de empleadores, que por cierto incluye lo relativo a la gestión financiera.
18. Por otra parte, el artículo 48 de la Ley N°16.395 consagra la facultad de la Superintendencia de Seguridad Social de instruir los procedimientos sancionatorios con el fin de acreditar las infracciones y responsabilidades, estableciéndose en la normativa que regula el procedimiento administrativo, una serie de acciones que pueden realizar los organismos objeto de una formulación de cargos, fijándose instancias procesales en las cuales las entidades respectivas pueden representar sus alegaciones y acompañar la prueba que estimen pertinente para fundar su defensa. Por ende no es efectivo que ese Instituto haya quedado en la indefensión frente a los cargos formulados, como alega.
19. En la especie, una fiscalización realizada por profesionales del Departamento de Supervisión y Control, arrojó un inconsistencia relativa al ítem cotizaciones pagadas en exceso, lo que configura un incumplimiento de la normativa vigente hasta el año 2012 (PCGA) y de las IFRS a partir del año 2013 y hasta noviembre del 2014 (NIC 37) y de las Circulares N°s 1874, 2801 y 3077, emitidas en virtud de la atribución conferida a la Superintendencia de Seguridad Social en la letra b) del artículo 2 de la Ley N° 16.395, relativa a la dictación de circulares, instrucciones y resoluciones.
20. En relación a la arbitrariedad y desproporción de la multa aplicada por infracciones que ese Instituto califica de carentes de relevancia, llama la atención el propósito de minimizar la gravedad de las deficiencias acreditadas, pues como se manifestó en la resolución que se pretende impugnar, se le insiste sobre la importancia que representan los estados financieros, los cuales reflejan información de primera jerarquía para efectos de graficar la situación económica de la institución, acentuando en la especie, que los fondos recolectados provienen de las cotizaciones previsionales obligatorias del seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales y que ese Instituto debe administrar en razón de su calidad de entidad integrante del sistema de seguridad social. Siendo obligatorio la debida elaboración y revelación de los mismos a través de la aplicación de las normas y principios de contabilidad como también conforme a las instrucciones emitidas por el organismo fiscalizador.

21. Adicionalmente, para la aplicación de la potestad sancionatoria administrativa que el legislador otorgó a la Superintendencia, no es requisito que exista una amenaza, privación o perturbación de un derecho, pues la sola constatación y reconocimiento de las situaciones anómalas, son de una relevancia tal que ameritaban la sanción interpuesta.
22. En esta línea, tampoco, es atendible esgrimir que por el hecho de no afectarse las prestaciones, que por ley obligatoriamente debe otorgar ese Instituto, no se pueda ejercer las facultades sancionatorias.
23. No obstante, la no existencia de la privación efectiva de un derecho ni la afectación en las prestaciones, se consideraron para efecto de la ponderación de la multa aplicada, como también el hecho, que de no mediar la acción fiscalizadora y el posterior proceso sancionatorio seguido en contra de ese Instituto, la conducta cuestionada hubiese persistido.
24. Sobre el particular, cabe señalar que la Superintendencia, a partir del año 2009 y tras la dictación de la Ley N° 20.343 pudo aplicar multas de hasta 1000 UF, posteriormente con la modificación de la Ley N° 20.691, la Superintendencia está facultada para aplicar multas hasta las 15.000 UF.
25. Por consiguiente, esta Superintendencia se encuentra legalmente habilitada para sancionar el incumplimiento, por parte de las entidades fiscalizadas, máxime cuando la materia tiene relación con la debida preparación y presentación de la información económica contable reflejada en los estado financieros que periódicamente deben emitir los organismos administradores del Seguro de la Ley N° 16.744, materia sometida a su fiscalización conforme a lo establecido en los artículos 3° y 30 de la Ley N° 16.395.
26. En lo que atañe al monto involucrado, se le reitera lo prescrito en la Circular N°3071 del 14 de enero de 2015, que modifica y complementa la Circular N° 2890, sobre contratación de empresas de auditores externos y servicios mínimos que deben desarrollar en la auditoría, la cual establece la abstención de aplicar el principio contable de significación o de importancia relativa, ya que como se indicó precedentemente, estos se destinan a las prestaciones contempladas en el seguro social de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.
27. En razón de lo anterior, la decisión administrativa carece de arbitrariedad y desproporcionalidad, pues razona y pondera en función de la importancia y gravedad de los hechos constatados y reconocidos, sin que aparentemente ese instituto dimensione la relevancia de la correcta preparación y presentación de la información económica financiera en cuestión.

28. En consecuencia, con el mérito de los fundamentos expuestos precedentemente, se desestiman las alegaciones formuladas por el Instituto de Seguridad del Trabajo para que se revoque la Resolución Exenta N° 48, de 03 de marzo de 2017.

RESUELVO:

No acoger el recurso de reposición interpuesto por el Instituto de Seguridad del Trabajo, en contra de Resolución Exenta N° 48, de 2017, de esta Superintendencia y ratificar, por tanto, la aplicación de una multa a beneficio fiscal de 500 Unidades de Fomento.

ANÓTESE, COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y ARCHÍVESE



CLAUDIO REYES BARRIENTOS
SUPERINTENDENTE DE SEGURIDAD SOCIAL