



GOP

REF: Acoge parcialmente el recurso de reposición, por los fundamentos que se indican.

AU08-2021-01061

RESOLUCIÓN EXENTA N° 263

Santiago, 28 de abril de 2022

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° 630, de 2020, 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° 372, de 30 de abril de 2021, del citado Organismo Fiscalizador, que designa instructora, las Resoluciones N°s. 1/AU08-2021-01061, de 5 de julio de 2021, 2/AU08-2021-01061, de 13 de octubre de 2021, y la 3/AU08-2021-01061, de 20 de enero de 2020, la Resolución Exenta N° 183, de 15 de febrero de 2022, 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 la Superintendencia de Seguridad Social, 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 establece 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 5 de julio de 2021, mediante la Resolución N° 1/AU08-2021-01061, se le formularon, a la Mutual, los siguientes cargos:
 - Cargo 1:** “Por no cumplir íntegramente la “Política de Regulación de Incentivos a Entidades Adherentes”, de 28 de junio de 2017, aprobado por el Directorio de la Mutual, en el “INFORME TÉCNICO ASIGNACIÓN SALA DE PRIMEROS AUXILIOS DOMINION SPA”, de 28 de septiembre de 2020, y en el “INFORME TÉCNICO ASIGNACIÓN SALAS DE PRIMEROS AUXILIOS HOLDING FORESTAL SANTA BLANCA CENTROS DE TRABAJO LONGAVÍ Y SAN JOSE DE LA MARIQUINA”, de 15 de octubre de 2020, ambos de la Mutual.”.
 - Cargo 2:** “Por no dar cumplimiento a lo instruido mediante el Oficio Ord. N° 50.639, de 2017, de la Superintendencia, en orden a que la "Política de Regulación de Incentivos a Entidades Adherentes", que fue aprobada por el Directorio de la Mutual, en la Sesión Ordinaria N° 722, de 28 de junio de 2017, es vinculante para la MUSEG.”.
 - Cargo 3:** “Por no dar cumplimiento a lo instruido mediante el Oficio Ord. N° 3.796, de 30 de noviembre de 2020, de la Superintendencia, en orden informar que dejó sin efecto la asignación de la sala de primeros auxilios en las dependencias de la empresa “Dominion SpA”, o en su defecto, cobrar los servicios otorgados para su instalación y /o mantención.”.
- 9) Que, conforme a lo señalado en el párrafo quinto, de la letra b), del punto I, de la Resolución Exenta Fiscalía N° 630, mediante la Resolución N° 1/AU08-2021-01061, se le hizo presente a la MUSEG que podía individualizar un correo electrónico, autorizándolo para la notificación de los actos o resoluciones de este procedimiento sancionatorio.
- 10) Que, ajustándose a lo establecido en el artículo 55 de la Ley N° 16.395, la Resolución N°1/AU08-2021-01061, fue notificada por carta certificada, recibida el 6 de julio de 2021, en la agencia de la comuna de Correos de Chile, dentro de cuyo ámbito territorial registra domicilio la Mutual.
- 11) Que, el 30 de julio de 2021, encontrándose vigente el plazo de 15 días hábiles, la MUSEG presentó sus descargos, acreditó personería y acompañó documentos.
- 12) Que, la Mutual autorizó, como medio electrónico de comunicación, las siguientes direcciones de correos electrónicos: selizalde@mutual.cl, rmarin@mutual.cl y rmuniz@mutual.cl.

- 13) Que, la Resolución N° 2/AU08-2021-01061, de 13 de octubre de 2021, que rola a fojas 129 y siguientes, junto con tener por presentados los descargos dispuso la apertura de un término probatorio por un plazo de 20 días hábiles administrativos.
- 14) Que, el 13 de octubre de 2021, la citada Resolución N° 2/AU08-2021-01061 fue notificada a las direcciones de correo electrónico autorizadas por la Mutual.
- 15) Que, el 5 de noviembre de 2021, la Mutual presentó la lista de sus testigos, quienes fueron: don Rodrigo Marín Soto y don Francisco Laso Díaz.
- 16) Que, el 10 de noviembre de 2021, dentro del plazo concedido, la Mutual remitió electrónicamente su prueba documental a la dirección electrónica de la instructora del presente proceso sancionatorio.
- 17) Que, el 22 de noviembre de 2021, los testigos de la Mutual prestaron sus declaraciones, mediante la plataforma remota de “Google Meet”.
- 18) Que, el 20 de enero de 2022, mediante la Resolución N°3/AU08-2021-01061, la instructora decretó el cierre del proceso sancionatorio, para dar curso progresivo a estos autos, siendo notificada a las direcciones de los correos electrónicos autorizadas por la Mutual.
- 19) Que, conforme a lo establecido en el artículo 57 de la Ley N° 16.395, el 15 de febrero de 2022, mediante la Resolución Exenta N° 183, se le aplicó una multa de 400 UF a la Mutual.

I. ARGUMENTOS EXPUESTOS EN EL RECURSO DE REPOSICIÓN:

- 20) Que, el 16 de marzo de 2022, el apoderado de la Mutual de Seguridad, don Rodrigo Muñoz Azocar, remitió al correo electrónico: jmunozv@suseso.cl, un recurso de reposición en contra de la citada Resolución Exenta N° 183, solicitando que : “...se desestimen los cargos formulados en atención a las defensas esgrimidas respecto de todos y cada uno de los cargos y en subsidio, se rebajen los montos de las sanciones impuestas...”, por los siguientes argumentos:

LA SENTENCIA VULNERA EL PRINCIPIO DE DEFENSA:

- 21) ***“El Primer cargo formulado contra Mutual se funda en una supuesta infracción a la Política de Regulación de Incentivos a Entidades Adherentes, de 28 de junio de 2017, aprobada por su Directorio. Sin embargo, la Política que se señala infringida, dice relación con una regulación interna de Mutual cuyo objetivo es alinear a sus colaboradores y en general las operaciones de la entidad a través de directrices generales establecidas y aprobadas por su directorio, por lo que no tiene el carácter de ley, reglamento, instrucción administrativa para efectos de importar en sí misma una infracción que pueda ser sancionable por ese Organismo de Control acorde con el artículo 57 de la ley 16.395. Por lo que no aun cuando exista un incumplimiento a la misma, cabe tener por constituida una infracción normativa a su respecto.”***
- 22) ***“...respecto del Segundo cargo que la Sentencia recurrida tiene por constituido, referido a que Mutual no dio cumplimiento a lo instruido mediante Oficio N° 50.639, de 2017, en orden a que la Política de Regulación de Incentivos a Entidades Adherentes” que fue aprobada por el Directorio en Sesión N° 822 de 28.06.17, es vinculante para Mutual, el análisis que esa Superintendencia formula al efecto resulta contradictorio,***

desde el número IV en adelante (específicamente desde el N°94). Si bien por una parte, reconoce el pleno derecho del Directorio para modificar la citada política cuando lo estime pertinente (Ordinario N°50.639 de 31.10.2017), luego cuestiona (y sanciona) la decisión de dicho órgano de aprobar excepciones a la misma, las que no son otra cosa que modificaciones a dicho marco interno, las que además de estar justificadas, son imprescindibles para una correcta y diligente administración, en la medida que evidentemente no es plausible pretender que éstas cubran todas las posibles situaciones que pueden presentarse. Lo sustancial en este contexto, es que quien excepcione la Política o la modifique sea única y exclusivamente el Directorio, como órgano máximo de la administración dotado de las atribuciones para ese efecto.”.

- 23) “El hecho que ambas asignaciones hayan sido resueltas en periodos próximos, y en los cuales no se aprobaron otras asignaciones no les quita el carácter de excepcional, en la medida que se trata de situaciones que escapan de la regla o condición general, cual es la que dicta la Política. Así tampoco les quita ese carácter el hecho que la Política no establezca explícitamente en la Política una excepción que aborde las situaciones puntuales que se evaluaron, en la medida que, habiendo mérito para considerarlas en razón al riesgo y extensión territorial, respectivamente, el único órgano con atribuciones para pronunciarse al efecto fue el Directorio, lo que así ocurrió.”.
- 24) **“Respecto del tercer cargo que se imputa a Mutua, en cuanto a haber incumplido lo instruido mediante el Oficio Ordinario N° 3196, de 30.11.20, en orden a informar que dejó sin efecto la asignación de la sala de primeros auxilios en las dependencias de Dominion o en su defecto cobrar los servicios otorgados para su instalación y/o mantención, ese Organismo Fiscalizador olvida considerar que por GYC 0072/2020 de 15.12.2020, esta Mutua no solo fundamentó la procedencia de la excepción autorizada por el Directorio, sino que solicitó a esa Superintendencia tener presente los antecedentes para mantener la asignación a Dominion SpA, así como retomar las conversaciones que se comprometió a realizar esa Superintendencia para la instalación y desarrollo de la mesa técnica cuya finalidad era aunar los criterios definidos en las distintas Políticas, a objeto de asegurar un marco de actuación igualitario que cumpliera con los principios de unidad y universalidad en la entrega de las prestaciones que como Sistema de Protección laboral debemos garantizar a nuestros adherentes y trabajadores afiliados; y que ese dicho organismo nunca emitió respuesta u observaciones sobre el particular. Ese silencio por parte de la autoridad no pudo sino ser interpretado por Mutua como una aprobación tácita de nuestra propuesta, y la suspensión evidentemente de la instrucción. Más aun considerando que el informe técnico de Forestal Santa Blanca, en que el Directorio aprobó la segunda excepción, tampoco fue objeto de observaciones y que esa Superintendencia, de forma posterior, en su Oficio 15.174 de fecha 27 de marzo de 2018, reafirmó lo indicado precedentemente al señalar “...esta Superintendencia toma conocimiento de los informes técnicos remitidos por esa Mutua y manifiesta que para emitir un pronunciamiento al respecto, se esperarán los resultados provenientes de la constitución y funcionamiento de la mesa técnica que se realizará en el presente año con el objeto de aunar los criterios establecidos en las políticas instruidas precedentemente...”, mesa técnica que a la fecha no ha sido constituida por ese organismo, quedando pendiente su compromiso y ejercicio de la **función** que el legislador le ha encomendado, a saber, “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”.**”.

LA SENTENCIA VULNERA LA LEY N°16.395.

- 25) *“...La sentencia adolece de otro grave defecto formal que vulnera el principio de legalidad, puesto que, en los cargos formulados y sancionados, la normativa citada como incumplimiento exige una previa investigación de los hechos, situación inconclusa, tal como fue informado en nuestros descargos presentados. Es decir, Ud. ha efectuado una interpretación analógica, de la normativa para sancionar a mi representada circunstancia absolutamente vedada. La resolución recurrida concluye para sancionar, que esta Mutual infringió el artículo 57° de la Ley N°16.395, sin explicar ni detallar el proceso investigativo previo de los hechos. Circunstancia fáctica ajena a este proceso.”*
- 26) *“...Señala en el numeral 96 de la resolución recurrida, que la celebración de las mesas técnicas comprometidas por esa SUSESO, no condiciona el ejercicio de sus facultades fiscalizadoras de instrucciones generales o particulares. En este punto, no desatendemos el ejercicio de esas facultades, sino que reclamamos por cuanto esa Superintendencia desconoce que esta Mutual actuó de buena fe y conforme al principio de confianza legítima, que debe imperar en las actuaciones administrativas, y todo con el objeto de concordar sobre la necesidad de la mantención de las salas de primeros auxilios en las faenas de las empresas referidas. Desconoce en su conclusión, los aspectos de hecho o de realidad sobre la instalación de las salas de primeros auxilios en las empresas señaladas, dirigidas a la atención de trabajadores en faenas alejadas del radio urbano, en zonas de difícil acceso, todo lo que fue presentado en los descargos y sus antecedentes probatorios.*
- 27) *“En estos autos sancionatorios en tiempo y forma se acompañó la declaración de los testigos, y antecedentes que explicaron detalladamente los fundamentos para aprobar la instalación excepcional de las salas de primeros auxilios, dirigidas a trabajadores de las faenas indicadas, sin tener como objeto la justificación para la adhesión de nuevas empresas.”*

LA SENTENCIA DESCONOCE LA NORMATIVA RELATIVA A LA IRRETROACTIVIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

- 28) *“...la resolución recurrida incurre en erradas conclusiones, como que esta Mutual incumplió los Ordinarios 50639 de 31.10.2017 y 3796 de 30.11.2020, específicamente la instrucción contenida en este último oficio, sobre la desinstalación de la sala de primeros auxilios en la faena de la empresa “Dominion SpA...”*
- 29) *“...En relación con lo anterior, desconoce en su oficio ordinario, el que sirve de fundamento a la sanción impuesta, el principio de irretroactividad, que determina que los actos administrativos, por regla general, no tienen efecto retroactivo y rigen a futuro. El artículo 52° de la Ley N°19.880 señala que los Actos Administrativos no tendrán efecto retroactivo, sin embargo, la misma disposición establece una excepción, cual es, que produzcan consecuencias favorables para los interesados y que no lesionen derechos de terceros.”*
- 30) *“... el Ordinario referido no considera esta condición en favor de los trabajadores de la faena alejada del radio urbano, dando un efecto retroactivo a las instrucciones contenidas en el mismo, que afecta las condiciones de éstos. Dicho criterio ha sido ratificado mediante los dictámenes N°s 14.292, de 2007; 25.661, de 2010 y 18.219, de 2016, respectivamente.”*

31) La Mutual señala que la multa aplicada es arbitraria, por cuanto:

- A. *“...sin dar indicio alguno de cómo fue determinado el quantum. Circunstancia especialmente relevante, ya que en el considerando N°101) solo expresa un incumplimiento reiterado sin explicar ni detallar cuáles son esos antecedentes.”.*
- B. *“...ninguno de los hechos a que se refieren los cargos formulados ponen en duda que se hayan vulnerado alguno de los fines y propósitos inspiradores de las normas aplicables a la cobertura del Seguro Social de la Ley 16.744. En base a ello, las eventuales infracciones imputadas no califican como graves, y ello debió tenerse en cuenta al momento de determinar la imposición o la cuantía de la sanción. Lo que se está invocando es una correcta aplicación de la norma, asegurándose que no existan diferencias que eliminen de facto el principio de igualdad ante la Ley.”.*
- C. *“...No ha habido consecuencias que pudieren haber afectado los intereses protegidos por la norma que se alega vulnerada. Nada en el expediente sancionatorio indica que a consecuencia de los hechos imputados se hubiese producido un daño a los trabajadores afiliados, a las empresas adherentes o se hayan afectado en modo alguno las debida entrega de las prestaciones a que aquellos tienen derecho. Es más, tampoco existe evidencia alguna de daños o perjuicios a terceros interesados o de sanciones previas sobre las mismas materias fiscalizadas y sancionadas.”.*
- D. *“...de la determinación de la sanción impuesto, la Sentencia consideró como condición agravante, que la “justificación de la instalación de una sala de primeros auxilios es atender trabajadores...y no la adhesión de una nueva entidad empleadora a una Mutualidad”, emitiendo un juicio que carece de fundamentación y motivación alguna, y que en consecuencia debe tenerse por no acreditado...”.*

II. ANÁLISIS DEL RECURSO DE REPOSICIÓN:

32) En cuanto a los argumentos señalados por la Mutual, para fundamentar su solicitud, cabe hacer presente lo siguiente:

- a) Sobre los argumentos señalados en numerales 21, 22, 23 y 24 de la presente providencia, fueron presentados en los descargos, por lo que ya han sido analizados por la Resolución Exenta N° 183.
- b) 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.
- c) Respecto al argumento señalado en el numeral 25, en orden a que no se habría explicado ni detallado el proceso investigativo, es dable indicar que en éste se señala de forma expresa y cronológica entre los numerales 37 y 69 de la Resolución Exenta N° 183.
- d) Sobre los argumentos señalados en los numerales 26 y 27, se estima improcedente mayor análisis al respecto, por cuanto el tenor de la instrucción es claro y la Mutual debe ajustarse a su política, aprobada por su propio Directorio, que regula los “... aspectos de hecho o de realidad...” que indica y no se ha cuestionado que haya actuado de buena fe.

- e) Respecto a lo señalado en los argumentos esgrimidos en los numerales 28, 29 y 30, en orden que la aplicación del Oficio Ord. N° 3.796 vulnera el principio de irretroactividad es improcedente, por cuanto, mediante el citado Oficio, la Superintendencia instruyó a la Mutual que dé cumplimiento a su propia política, la cual es anterior a la asignación de la citada sala de primeros auxilios en la empresa “Dominion SpA”.
- f) Finalmente, sobre el argumento señalado en el punto A del número 30 de la presente, es dable indicar que, conforme al registro público de sanciones, publicado en www.suseso.cl, la Mutual fue sancionada el 12 de mayo de 2020, mediante la Resolución Exenta N°431, configurándose la reiteración definida en la Ley N° 16.395.
- g) Concluyendo que, los argumentos esgrimidos por la Mutual y citados entre los párrafos en los párrafos 21 y 31 punto A de esta providencia, ambos inclusivos, se consideran improcedentes por esta Superintendencia.
- h) Sin perjuicio de lo anterior, se consideran procedentes los argumentos esgrimidos en razón de la gravedad y las consecuencias de los hechos infractores, indicados en los puntos B, C y D del precedente párrafo 31.
- i) Por lo tanto, esta Superintendencia estima procedente acoger la solicitud de la Mutual en orden a rebajar el monto de la sanción de 400 a 300 UF.

RESUELVO

Acoger parcialmente el recurso de reposición interpuesto por la Mutual de Seguridad de la Cámara Chilena de la Construcción en contra de la Resolución Exenta N°183, de 2022, de esta Superintendencia y modificar el monto de la multa a beneficio fiscal de 400 a 300 Unidades de Fomento.

ANÓTESE, COMUNÍQUESE Y ARCHÍVESE

PATRICIA SOTO ALTAMIRANO
SUPERINTENDENTA (S) DE SEGURIDAD SOCIAL

Lo que transcribo a usted para conocimiento.
Saluda atentamente a usted,

GABRIEL ÓRTIZ PACHECO
MINISTRO DE FE

DISTRIBUCIÓN

- Mutual de Seguridad de la Cámara Chilena de la Construcción