



PSA/GOP/KJN

AU08-2019-04237

REF: Resuelve reposición interpuesta por el Instituto de Seguridad del Trabajo, en contra de la Resolución Exenta N° 7, de 12 de enero de 2021, de esta Superintendencia.

=====

RESOLUCIÓN EXENTA N° 170/

SANTIAGO, 2 de febrero de 2021.

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° N°527, de 2019, del citado Organismo Fiscalizador, que designa instructora, Resolución N° 1/ AU08-2019-04237, N° 2/ AU08-2019-04237, N° 3/ AU08-2019-04237, N° 4/AU08-2019-04237, N° 5/ AU08-2019-04237, Resolución Exenta N° 7 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 las sanciones a que se refiere el artículo 28 del D.L. N° 3.538, de 1980, prescribiendo que la multa a que se refiere el N° 2 de dicha disposición legal, ascenderá hasta un monto equivalente a 15.000 Unidades de Fomento;

6) Que, el artículo 55 de la citada Ley N° 16.395, dispone que la instrucción del proceso sancionatorio se realizará por un funcionario de esta Superintendencia que recibirá el nombre de instructor;

7) Que, de acuerdo con el inciso final del aludido artículo 55, los hechos investigados y las responsabilidades de los infractores podrán acreditarse mediante cualquier medio de prueba admisible en derecho;

8) Que, el artículo 56 de la Ley N° 16.395 dispone, por su parte, que, cumplidos los trámites del procedimiento sancionatorio, el instructor emitirá, dentro de cinco días hábiles, un dictamen fundado en el cual propondrá la absolución o sanción que a su juicio corresponda aplicar. Una vez emitido el dictamen, el instructor del procedimiento elevará los antecedentes al Superintendente, quien resolverá en el plazo de quince días hábiles, dictando al efecto una resolución fundada en la cual absolverá al infractor o aplicará la sanción, en su caso. No obstante, con audiencia al investigado el Superintendente podrá ordenar la realización de nuevas diligencias o la corrección de vicios de procedimiento, fijando un plazo para tales efectos, y

9) Que, en ejercicio de las potestades que la Ley N° 16.395 confiere a esta Superintendencia, se designó a la funcionaria Katherine Jadad Navarrete, como instructora de un proceso sancionatorio en contra del Instituto de Seguridad del Trabajo, en adelante e indistintamente "IST" o "Instituto", destinado a acreditar los hechos y responsabilidades derivados de los incumplimientos descritos en el Memorándum N° 4/2019, de 14 de noviembre de 2019, de la Intendencia de Seguridad y Salud en el Trabajo.

I. ANTECEDENTES GENERALES DEL PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO AU08-2019-04237

10) Que, de conformidad con lo dispuesto en el inciso primero del artículo 55 de la Ley N° 16.395 y a través de la Resolución N° 1/ AU08-2019-04237, de 4 de diciembre de 2019, se formularon al IST los siguientes cargos:

11.1) "No dar cumplimiento al Plan de Trabajo comprometido por ese Instituto, para subsanar las observaciones formuladas por esta Superintendencia, a través del Oficio ORD. N° 48.459, del 1° de octubre de 2018, al continuar con la no mantención en sitio web, de información relativa a prestaciones económicas pendientes de cobro".

11.2) “Mantener la inconsistencia de días de subsidios pagados versus las Ordenes de Reposo Ley N°16.744 (RELA) observadas en el sistema SISESAT, sin retransmisión de las RELAs pertinentes.”.

11.3) “No cumplir con el compromiso de elaborar un Manual de Subsidios para el día 30 de junio de 2019.”.

12) Que, tras tramitarse el respectivo proceso sancionatorio, la instructora decretó el cierre del proceso el 31 de diciembre de 2020 y emitió, el 6 de enero de 2021, un dictamen fundado en el cual se propuso la aplicación de una multa de UF 40, el cual fue remitido a la Superintendente de Seguridad Social.

13) Que, mediante Resolución Exenta N° 7, de fecha 12 de enero de 2021, notificada al Instituto con fecha 25 de enero por correo electrónico, se sancionó al Organismo Administrador con una multa de UF 40.

14) Que, el 29 de enero de 2021, encontrándose dentro de plazo, el Instituto presentó un recurso de reposición, en contra de la Resolución Exenta N°7, de 12 de enero de 2021, cuyos fundamentos y peticiones se exponen a continuación.

II. FUNDAMENTOS Y PETICIONES EXPRESADOS EN EL RECURSO DE REPOSICIÓN:

15) Hace presente el Instituto que, al momento de evacuar los descargos respectivos, indicó haber realizado las gestiones tendientes a dar cumplimiento a los compromisos señalados en 11.1 y 11.3 y que había regularizado las situaciones descritas en 11.2, rechazando dicho cargo por error de hecho y respecto a los otros dos, sin perjuicio de estimar que no existía infracción a disposiciones normativas, se solicitó valorar la conducta global del Organismo Administrador, en su disposición al cumplimiento de las instrucciones de esta Superintendencia.

16) Agrega que, no obstante lo anterior, esta Superintendencia ha decidido multar a este Instituto, confirmando el incumplimiento imputado y sancionarlo con una multa ascendente a 40 UF, esto es, un millón de pesos, multa que, atendida la situación actual, el hecho concreto de estar cumplidas las instrucciones, resulta absolutamente desproporcionada y caprichosa, por lo que se requiere un nuevo análisis por la Superintendencia, para apreciar en conciencia los argumentos presentados, y acogiendo el presente recurso, dejar sin efecto la multa impuesta o, al menos, rebajarla en forma considerable.

17) Sostienen que, conforme a la resolución sancionatoria que se impugna, de los antecedentes remitidos por el Instituto, se logró probar que el Organismo Administrador realizó gestiones tendientes a dar cumplimiento a los compromisos señalados en los cargos 11.1 y 11.3 y ha regularizado las situaciones descritas en el 11.2.

18) Por lo anterior, indican que no es posible comprender la aplicación de una sanción, sólo por el retraso en el cumplimiento, pues ello no es aceptado por el ordenamiento.

19) Hacen presente que, si bien es cierto, al momento de iniciarse el proceso sancionatorio el Instituto estaba en vías de cumplimiento, lo cierto es que cumplió antes de finalizar el mismo proceso, por lo que claramente, estiman, no corresponde sancionar, pues la multa, como sanción es aplicable a la existencia de un incumplimiento propiamente tal, el que no puede ser apreciado sólo en términos formales, sino que en toda su magnitud, por lo cual, la acción de este Instituto en pos del cumplimiento, debía considerarse al momento de decidir si aplicar o no una sanción concreta.

20) Además agregan que se la resolución impugnada vulnera los principios de imparcialidad y proporcionalidad en la imposición de la sanción.

21) Señalan que, conforme a lo dispuesto en la Ley 19.880, uno de los principios fundantes del procedimiento administrativo es el *principio de imparcialidad*, lo que significa que la Administración debe actuar con objetividad, tanto en el procedimiento como en las decisiones que adopte.

22) Continúan expresando que, específicamente en lo referido a las decisiones, el fundamento de la misma debe entregar antecedentes y fundamentos que permitan al obligado conocer el razonamiento de la Administración y, cuando imponen una sanción, los elementos objetivos para comprender la graduación de la misma. En el caso en comento, no existiría, a juicio del Instituto, un pronunciamiento concreto sobre el fundamento de la imposición de una multa de 40 UF, especialmente si se acreditó el cumplimiento de lo observado, lo que confirma la vulneración alegada.

23) Precisan que, la sanción debe ir en directa relación con la gravedad de la misma y en este caso, se trata de cuestiones meramente administrativas que no afectaron la situación de nuestros pacientes y beneficiarios, ni tampoco el quehacer del Instituto ni de la Superintendencia, por lo que en la práctica se trata de un incumplimiento levísimo, lo que justificaba, a nuestro juicio, sólo la aplicación de una censura o en caso de multa, una considerablemente baja.

24) Sobre el punto, no desconocen 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, a nuestro juicio, 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 hemos afectado directamente la gestión de la Superintendencia, considerando que también han existido demora del propio fiscalizador en la gestión de este proceso, por ejemplo.

25) Por lo expuesto, estiman que la resolución impugnada debe ser revisada y, en definitiva, modificada, a fin de dejar sin efecto la sanción impuesta al Instituto, o en subsidio, rebajar considerablemente la multa impuesta.

III. ANÁLISIS DE LAS ALEGACIONES DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD DEL TRABAJO EXPUESTOS EN SU RECURSO DE REPOSICIÓN.

26) Respecto a los argumentos esgrimidos por el Instituto y que han sido transcritos desde el numeral 15 al 21, de esta resolución, esta Superintendencia señala que, en el proceso sancionatorio respectivo, se revisó de forma detallada los argumentos que hace presente el Instituto y fueron tenidos en consideración al momento de resolver.

27) En efecto, los antecedentes remitidos por el Instituto, fueron considerados y por tanto, se logró concluir que, después de los hechos que fundamentaron el presente proceso sancionatorio, el Organismo Administrador realizó gestiones tendientes a dar cumplimiento a los compromisos señalados en los cargos 11.1 y 11.3 y se han regularizado las situaciones descritas en el 11. 2.

11) De igual forma, a partir de los antecedentes remitidos, se infirió que a la fecha de la comisión de los hechos que son objeto del presente proceso sancionatorio, no se había dado cumplimiento a lo comprometido mediante su plan de trabajo, aprobado parcialmente mediante el Oficio ORD. N° 1264, de 31 de enero de 2019, de esta Superintendencia.

28) A mayor abundamiento, el proceso sancionatorio se inició luego de constatarse el incumplimiento al plan de trabajo comprometido, circunstancia que fue comunicada mediante Oficio ORD. N° 4780, de 2 de julio de 2019, advirtiéndose la realización de una fiscalización cuyo objetivo fue verificar el cumplimiento del Plan de Trabajo presentado por el Instituto, para subsanar las distintas observaciones formuladas en materia de cotizaciones previsionales de subsidios por incapacidad temporal.. Por lo anterior, a juicio de esta Superintendencia se ha respetado en todo momento del proceso el *principio de imparcialidad*, actuando con objetividad, tanto en el procedimiento como en las decisiones que se adoptaron.

29) Tampoco se ha vulnerado, como sostiene el Instituto, la proporcionalidad de la sanción impuesta, toda vez que, a través del presente proceso, se han constatado y por ende configurado, dos de los cargos impuestos, desestimándose solo un cargo, atendida a su posterior regularización.

30) Con todo, valorando la conducta global del Organismo Administrador, en su disposición al cumplimiento de las instrucciones de este Organismo Fiscalizador y, como solicita el Instituto, atendida la actual situación actual,

IV RESUELVO:

1. Rebájese a la mitad la multa cursada al Instituto, quedando la sanción impuesta en una multa de UF 20.

2. Inscribese la referida sanción en el registro público de sanciones a que alude el inciso final del citado artículo 57.

ANÓTESE, COMUNÍQUESE Y ARCHÍVESE

ANA PATRICIA SOTO ALTAMIRANO
SUPERINTENDENTA DE SEGURIDAD SOCIAL
(S)

Lo que transcribo a usted para su conocimiento.

Saluda atentamente a usted,

GABRIEL ORTIZ PACHECO.
MINISTRO DE FE.

A: INSTITUTO DE SEGURIDAD DEL TRABAJO
(Presidente del Directorio, Gerente General y Fiscal).