

Santiago, veintinueve de junio de dos mil dieciocho.

VISTOS:

Comparece Cristóbal Cuadra Court, abogado, en representación de la Asociación Chilena de Seguridad (ACHS) quien de acuerdo a lo dispuesto en el **artículo 58 de la Ley N° 16.395** interpone recurso de reclamación contra la resolución dictada por la Superintendencia de Seguridad Social (SUSESO) de fecha 31 de agosto del año pasado que acogió parcialmente recurso de reposición rebajando la multa inicial de 1000 a 800 Unidades de Fomento por haber infringido las letras b), c) y k) del artículo 2° de la Ley 16.395 y la Circular N° 1.917 del año 2000, de esa misma institución.

Refiere que SUSESO instruyó un proceso de cargos en su contra, en razón de que al día 20 de septiembre de 2016 existiría un total de 630 oficios ordinarios del mismo año que habrían sido respondidos fuera de plazo por ACHS, infringiendo las disposiciones citadas anteriormente.

Expresa que el 9 de noviembre de 2016 presentó sus descargos, solicitando la absolución de la recurrente y en subsidio la rebaja de la multa.

Luego, con fecha 29 de junio de 2017 se dictó la Resolución Exenta N° 116 que le impone una multa de 1000 Unidades de Fomento, haciendo alusión a que no habría dado cumplimiento íntegro y oportuno a las instrucciones y requerimientos indicados en oficios ordinarios.

Agrega que la precitada resolución fue reconsiderada parcialmente, imponiéndole una multa de 800 Unidades de Fomento, la que a su juicio es ilegal, por los siguientes motivos que indica:

1.- ACHS no habría vulnerado las disposiciones legales y reglamentarias que indica la recurrida, atendido que tales normas solo dicen relación con las facultades de la Superintendencia del ramo, más no respecto a obligaciones que le pudieren ser impuestas.

2.- La resolución recurrida carecería de fundamentación, atendido que no especifica las normas que habrían sido infringidas ni



bajo qué presupuestos se llegó a dicha conclusión, afectando el derecho al debido proceso y la bilateralidad de la audiencia.

En ese contexto, acusa infringida la Ley N° 19.880 al no aplicar los principios fundamentales que gobiernan los actos administrativos, esencialmente cuando aplican sanciones a los administrados.

3.- La recurrida habría infringido el principio de culpabilidad, desde que la resolución reclamada ha errado al plantear una responsabilidad prácticamente objetiva, desconociendo los medios de prueba aportados por su parte que darían cuenta que su representada no pudo responder en tiempo todos los oficios debido al repentino e inesperado envío masivo de parte de la Superintendencia de Seguridad Social, sino que se limitó a valorar sólo antecedentes que permitían desmentir o corroborar el incumplimiento de los plazos.

Por otra parte, la reclamada no se detuvo a analizar si la ACHS actuó o no con culpa o dolo.

Reitera y enfatiza que los oficios fueron respondidos extemporáneamente en razón de que le fue solicitada masivamente su respuesta, unido al hecho de que internamente cuentan con un procedimiento para responder a tales requerimientos de información, sin embargo, pese a haber prestado el máximo de diligencia posible no le pudo cumplir dentro de plazo.

En efecto, explica que entre los meses de abril a septiembre de 2016 ingresaron a la ACHS más de 2.300 oficios o bien sólo en el mes de agosto cerca de 500, lo que clarifica mensualmente con una tabla de flujos.

En ese sentido, sostiene que acreditó, especialmente con prueba testimonial dicha circunstancia.

Asimismo, aduce que durante el procedimiento administrativo logró acreditar que cuenta con protocolos y programas para responder en tiempo a los requerimientos de la contraria.

Recalca que la resolución reclamada debe ser dejada sin efecto porque el fundamento fáctico para imponer la multa es errada, atendido que no es efectivo que 545 oficios hayan sido respondidos fuera de



plazo, sino que de todos ellos al menos 150 oficios fueron respondidos dentro de plazo, es decir, casi un 30% de ese total fue solucionado.

4.- La resolución recurrida debería ser dejada sin efecto, toda vez que, en su opinión, infringiría los principios del debido proceso y el derecho a defensa, ya que tiene como antecedente directo un cargo que adolecería de graves y evidentes defectos formales y de grave falta de fundamentación, deficiencias que hizo presente y solicitó su corrección oportunamente, y no fueron solucionadas.

Esos defectos consistirían en:

a.- La no incorporación al expediente administrativo de los oficios que se reclamaban incumplidos, no las respuestas de la ACHS a los mismos;

b.-Que ni la resolución ni su anexo contenían los elementos esenciales de todo cargo, esto es, la descripción precisa de cómo y cuándo se habría verificado la infracción en cada uno de los 630 casos que se enuncian;

c.- Que en los cargos se establece una presunción de notificación que carece de sustento legal, toda vez que según la Circular N° 1917 del año 2000, el plazo para contestar los oficios se cuenta desde su recepción en la oficina de partes de cada mutualidad y no al segundo día hábil de la emisión del oficio.

SUSESO en las resoluciones cuestionadas incorporaría información imprecisa y errada.

En síntesis, refiere que la falta de fundamentación de los cargos, su ambigüedad o falta de precisión constituye un vicio que necesariamente debe determinar la invalidación de la resolución recurrida.

En subsidio de lo anterior, pide sea enmendada la resolución, rebajando la multa al monto más bajo posible de acuerdo al principio de proporcionalidad.

Sostiene que SUSESO reconoció que en el 30% de los casos, el atraso en las respuestas de la ACHS era de 1 día hábil administrativo, incumplimiento que afirma atendidas las circunstancias es mínimo y no dañino, lo que no justifica una multa de más de \$21.000.000.-; por



cuanto la multa debe ser determinada en los términos previstos en el artículo 57 de la Ley N° 16.395, en función de la gravedad y consecuencias del hecho; las que en este caso son prácticamente inexistentes y/o mínimas.

Culmina su presentación, solicitando que se acoja el recurso, dejando sin efecto la multa o en subsidio de lo anterior, rebajándola sustancialmente.

La **Superintendencia de Seguridad Social**, evacuando traslado, solicita el rechazo del reclamo, con costas.

Señala que debe ser desechado el argumento de la contraria en orden a que no habría infringido las normas señaladas en la resolución de cargo, por cuanto dicha resolución no fue objeto de reposición o recurso administrativo alguno, no resultando válido el argumento relativo a que ACHS reclame supuestos vicios formales de la resolución de cargo en esa sede judicial, cuando en el proceso administrativo optó por solicitar la ampliación del plazo para presentar sus descargos –lo que se le concedió–, realizar otras solicitudes relacionadas con el procedimiento, para finalmente presentar sus descargos, concediéndole un término probatorio relacionado con acreditar los mismos.

Sostiene que la ACHS no ha considerado en su reclamación el elemento central del cargo formulado, esto es, el hecho de haber incumplido los plazos para dar respuesta a las instrucciones y/o requerimientos efectuados por la Superintendencia, hecho que perjudica su actuar de acuerdo a las atribuciones que le han sido entregadas por el artículo 2° de la Ley N° 16.395, misma disposición que la habilitada para dictar circulares, instrucciones y resoluciones a las entidades sometidas a supervigilancia, en tanto sean necesarias para el ejercicio de las funciones y atribuciones que le han sido conferidas por esa ley.

Precisa que el cargo imputado a la recurrente es “*la inobservancia relativa a la oportunidad de envío de lo requerido en cada uno de los oficios*”, puesto que esas instrucciones constituyen una



manifestación de las atribuciones que se encuentran dotadas de fuerza obligatoria.

En efecto, expresa que en los oficios, se indicó que cada una de las instrucciones señaladas en ellos, debían ser respondidas dentro del plazo establecido en la Circular N° 1.917 o el que fue establecido por la Superintendencia.

En cuanto a los oficios singularizados en el Anexo a la resolución recurrida, dicha instrucción no fue cumplida por ese organismo, atendido que los antecedentes requeridos no fueron evacuados a tiempo por la ACHS.

En ese contexto, el hecho de no haber dado cumplimiento a tiempo a las instrucciones ordenadas, perjudica el normal desarrollo de las actividades de dicha entidad fiscalizadora.

Respecto al debido proceso, derecho a defensa y la infracción denunciada, aduce que la resolución que dio inicio al proceso sancionatorio administrativo contiene el cargo e incluye toda la información suficiente y precisa en cuanto a la infracción imputada, asimismo, consta en el expediente que cada uno de los oficios fundantes de la sanción, estaban en poder de la contraria desde la fecha en que cada uno de ellos fue notificado.

Por otra parte, la ACHS contó con la oportunidad procesal para aportar al proceso los distintos medios de prueba que le permitieran acreditar lo señalado en sus descargos.

Adicionalmente durante el probatorio y como medida para mejor resolver la Superintendencia acompañó físicamente al expediente los oficios y demás documentación singularizada en la formulación de cargos, la cual se complementó con los documentos acompañados por ACHS.

Refiere que después de la medida para mejor resolver, la reclamante presentó un escrito haciendo valer sus consideraciones y alegaciones, lo que ratifica que jamás se vulneró su derecho a defensa.

Luego detalla cada una de las actuaciones y resoluciones efectuadas en el proceso sancionatorio, para posteriormente indicar que no existe vulneración alguna al debido proceso.



Expresa que el plazo para dar cumplimiento a la instrucción dada en los oficios, debe computarse “*desde el segundo día hábil siguiente a la fecha de la emisión del oficio*”, siendo notificados al día hábil siguiente, instrucción en armonía con la Ley N°19.880.

En cuanto a la prueba aportada por la ACHS, señala que las probanzas fueron destinadas a dar a conocer el proceso interno de la reclamante para no dar cumplimiento oportuno a los oficios, habiendo sido ponderada toda ella de acuerdo a las reglas de la sana crítica.

Respecto al monto de la multa, explica que el tramo de la misma se encuentra contemplado en la Ley N° 16.395, según cuyo artículo 57 ésta podría ascender hasta un monto equivalente a 15.000 Unidades de Fomento.

Y TENIENDO PRESENTE:

PRIMERO: Que, don Cristóbal Cuadra Court, abogado, en representación de la Asociación Chilena de Seguridad (ACHS), en virtud de lo dispuesto en el **artículo 58 de la Ley N° 16.395**, interpone recurso de reclamación contra la resolución dictada por la Superintendencia de Seguridad Social (SUSESO) de fecha 31 de agosto del año pasado que acogió parcialmente recurso de reposición rebajando la multa inicial de 1000 a 800 Unidades de Fomento por haber infringido las letras b), c) y k) del artículo 2° de la Ley 16.395 y la Circular N° 1.917 del año 2000, de esa misma institución.

SEGUNDO: Que, la **Superintendencia de Seguridad Social**, evacua traslado, solicitando el rechazo del reclamo, con costas.

En su informe, la reclamada manifiesta que se debe rechazar el mismo por cuanto se cumplieron con todas las normas relativas al debido proceso, la empresa efectivamente incumplió las instrucciones contenidas en la Circular N° 1.097, de 2000, que se encuentran íntimamente relacionadas con las atribuciones de que goza dicha SUSESO conforme al artículo 2 letras b), c) y k) de la Ley N° 16.395 y que la resolución reclamada fundamenta suficientemente la decisión que se adopta.



XCQWFXPZRZ

TERCERO: Que, como puede deducirse de la parte expositiva de esta sentencia, el conflicto sometido a la decisión de esta Corte dice relación con el recurso de reclamación establecido en el artículo 58 de la Ley N° 16.395, interpuesto por don Cristóbal Cuadra Court, abogado, en representación de la Asociación Chilena de Seguridad (ACHS); en contra de la resolución dictada por la Superintendencia de Seguridad Social (SUSESO) de fecha 31 de agosto del año pasado, que acogió parcialmente recurso de reposición rebajando la multa inicial de 1000 a 800 Unidades de Fomento por haber infringido las letras b), c) y k) del artículo 2° de la Ley 16.395 y la Circular N° 1.917 del año 2000, de esa misma institución; solicitando que se deje sin efecto la multa impuesta, o, en subsidio, se la rebaje sustancialmente.

CUARTO: Que, en lo que interesa para efectos de esta causa, el citado artículo 58 establece: *“En contra de las medidas disciplinarias que adopte el Superintendente de Seguridad Social en uso de las facultades que le otorga el artículo 57°, que imponga las sanciones de los N° 2 y 3 del artículo 28, del decreto ley N° 3.538, de 1980, podrá reclamarse ante la Corte de Apelaciones de Santiago dentro del plazo de quince días hábiles contado desde su notificación por carta certificada.”*

A su turno, el artículo 28 del Decreto Ley N° 3.538, en lo que dice relación con la hipótesis fáctica sin duda aplicable en este caso, sostiene: *“Las personas o entidades diversas de aquellas a que se refiere el inciso primero del artículo anterior, pero sujetas a la fiscalización o supervisión de la Superintendencia, que incurrieren en **infracciones a las leyes, reglamentos, estatutos y demás normas que las rijan, o en incumplimiento de las instrucciones y órdenes que les imparta la Superintendencia,** podrán ser objeto de la aplicación por ésta, sin perjuicio de las establecidas*



específicamente en otros cuerpos legales o reglamentarios, de una o más de las siguientes sanciones.

2) Multa a beneficio fiscal, hasta por un monto global por entidad o persona equivalente a 15.000 unidades de fomento.

*En el caso de tratarse de **infracciones reiteradas** de la misma naturaleza, podrá aplicarse una **multa de hasta cinco veces el monto máximo antes expresado**".*

QUINTO: Que, según puede desprenderse de la simple lectura de las normas transcritas, no puede controvertirse que la SUSESO se encuentra dotada de potestades administrativas para aplicar sanciones de multa en los casos en que, como en la especie, se haya incumplido instrucciones impartidas por ésta en el ejercicio de sus atribuciones legales, pues la Circular N° 1.917, de 2000, UNIFICA PLAZOS A LAS MUTUALIDADES DE EMPLEADORES DE LA LEY N° 16.744 PARA QUE REMITAN LOS INFORMES Y/O ANTECEDENTES DE LAS MATERIAS QUE SE INDICAN.

En el presente caso, la SUSESO dirige una serie de oficios a la reclamante para que ésta los conteste dentro de ciertos plazos, los que en algunos de ellos se reconoce que realizó extemporáneamente, al margen de las discrepancias que manifiesta.

Lo cierto es que las justificaciones que arguye, no pueden significar que los incumplimientos no se estimen tales, en la medida que lo concreto es que en estas materias en que se debe contestar dentro de un plazo determinado una información que es solicitada por el órgano fiscalizador, el ámbito de posibilidades que caben para el fiscalizado sólo se vinculan con la plausibilidad racional de la instrucción impartida, su legitimidad, tributaria de un procedimiento administrativo racional y justo, como se observa en el especie.

Y por cierto no es que se esté imponiendo una responsabilidad objetiva, sino que la negligencia en el actuar de la reclamante surge del incumplimiento dentro de plazo de las respuestas solicitadas.



SEXTO: Que, en cualquier caso, para los efectos de la regulación del monto de la sanción que exprese la reprochabilidad de la misma en sintonía con la conducta concreta que ha sido efectuada, se debe tener presente la masividad de los oficios aludidos tan profusamente por la ACHS y las cartas que le fueron enviadas por ésta al órgano fiscalizador, señalando los inconvenientes que se generaban internamente con la cantidad inusual de oficios que SUSESO les remitía, razones que justifican rebajar el monto de la misma a 150 UF.

Por estas consideraciones y conforme a lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley N° 16.395, **se acoge**, sin costas, el recurso de reclamación deducido por don Cristóbal Cuadra Court, abogado, en representación de la Asociación Chilena de Seguridad (ACHS); en contra de la resolución dictada por la Superintendencia de Seguridad Social (SUSESO) de fecha 31 de agosto del año pasado, **sólo en cuanto** se hace lugar a la petición subsidiaria de la reclamación y, consecuentemente, se rebaja la multa impuesta a la cantidad de 150 Unidades de Fomento.

Se previene que el Ministro señor Mera estuvo por acoger la petición principal del reclamo y, por lo tanto, dejar sin efecto la multa impuesta. Tuvo presente para ello que la cantidad masiva de oficios que SUSESO le remitió a la reclamante constituye un hecho completamente inusual que no le otorga legitimidad a la sanción administrativa impuesta, amén que la empresa le envió al organismo fiscalizador una serie de cartas señalando los inconvenientes que se generaban internamente con dichos requerimientos, que se salieron completamente de los márgenes usuales para los cuales dicha entidad debe encontrarse preparada. Claramente, entonces, en concepto del Ministro que previene, no ha habido ni dolo ni culpa en el actuar de la ACHS, elementos esenciales de la falta administrativa y, se trata, por ende, de un caso de fuerza mayor que ni la reclamante ni ninguna otra empresa hubieran podido superar; de hecho ni siquiera la SUSESO, se hubiera recibido 2.307 oficios de su superior en el lapso de seis meses podría haberlos respondido todos en un plazo breve, que es precisamente la conducta que le reprocha la autoridad a la ACHS.



Redacción del abogado integrante señor Mauricio Decap Fernández.

Regístrese, comuníquese y archívese.

N°Civil-10633-2017.

Pronunciada por la Segunda Sala de la Itma. Corte de Apelaciones de Santiago, presidida por el Ministro señor Juan Cristóbal Mera Muñoz e integrada por Ministra (S) señora Ana María Hernández Medina y por el Abogado Integrante señor Mauricio Decap Fernández.



Pronunciado por la Segunda Sala de la C.A. de Santiago integrada por Ministro Juan Cristobal Mera M., Ministra Suplente Ana Maria Hernandez M. y Abogado Integrante Mauricio Decap F. Santiago, veintinueve de junio de dos mil dieciocho.

En Santiago, a veintinueve de junio de dos mil dieciocho, notifiqué en Secretaría por el Estado Diario la resolución precedente.



Este documento tiene firma electrónica y su original puede ser validado en <http://verificadoc.pjud.cl> o en la tramitación de la causa.
A contar del 13 de mayo de 2018, la hora visualizada corresponde al horario de invierno establecido en Chile Continental. Para la Región de Magallanes y la Antártica Chilena sumar una hora, mientras que para Chile Insular Occidental, Isla de Pascua e Isla Salas y Gómez restar dos horas. Para más información consulte <http://www.horaoficial.cl>.