



SVZ/JMV

INTENDENCIA DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

ACHS N° 330/07E

FECHA: 27 JUL 2018

OBSERVACIONES:

AU08-2017-02627

REF: Resuelve recurso de reposición

RESOLUCIÓN EXENTA N° 478

SANTIAGO, 26 JUL 2018

HOY SE RESOLVIÓ LO QUE SIGUE:

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 e indistintamente "esta Superintendencia" especialmente las letras a), b) y m) del artículo 2° y los artículos 30, 32, 48, 52, 55, 56 y 57; lo prescrito en la Ley N° 16.744; lo establecido en el artículo 71 del D.S N°101, de 1968, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, lo instruido mediante el Oficio Ord. N°84.861, de 27 de diciembre de 2007, de esta Superintendencia; lo dispuesto en la Resolución Exenta N° 40, de 2014, de dicho Servicio, que establece el procedimiento interno para la realización del proceso sancionatorio previsto en la Ley N° 16.395; la Resolución Exenta N° 111, de 1° de junio de 2017, del citado Organismo Fiscalizador, que designa Instructora, la Resolución N° 1/AU08-2017-02627, de 21 de julio de 2017, la Resolución N° 2/AU08-2017-02627, de 16 de agosto de 2017, la Resolución N° 3/AU08-2017-02627, de 28 de noviembre de 2017, N° 4/AU08-2017-02627, de 17 de enero de 2018, N° 5/AU08-2017-02627, de 35 de junio de 2017, la Resolución Exenta N° 417, de 28 de junio de 2018, y

TENIENDO PRESENTE:

1. Que, la Superintendencia de Seguridad Social es la autoridad técnica de fiscalización de las instituciones de previsión, dentro del ámbito de su competencia, según lo señalado en el inciso primero del artículo 3° de la Ley N° 16.395.

2. Que, según dispone el artículo 30 del citado cuerpo legal, corresponderá a dicho Servicio, la fiscalización de las entidades que se dediquen al Seguro Social contra Riesgos del Trabajo y Enfermedades Profesionales.

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, la Ley N° 20.691 modificó la Ley N° 16.395, estableciendo un procedimiento sancionatorio respecto de sus entidades fiscalizadas, por infracción a las leyes, reglamentos, estatutos y demás normas que las rijan o a las instrucciones o dictámenes emitidos en uso de sus atribuciones legales, según preceptúa el inciso primero de su artículo 57.

5. Que, de conformidad con lo dispuesto 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.

6. 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;

7. 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;

8. 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;

9. 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

10. 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 Asociación Chilena de Seguridad, destinado a acreditar los hechos y responsabilidades derivados de los incumplimientos descritos en el Memorandum N°8/2017, de 25 de mayo de 2017, de la Intendencia de Seguridad y Salud en el Trabajo.

11. Que, tras tramitarse el respectivo proceso sancionatorio, la instructora emitió, el 26 de junio de 2018, un dictamen fundado en el cual se propuso la aplicación de la sanción de 200 UF al Organismo Administrador, el cual fue remitido a este Superintendente de Seguridad Social.

12. En virtud de la Resolución N° 1/AU08-2017-02627, de 21 de julio de 2017, la instructora formuló cargo a la Asociación Chilena de Seguridad, en adelante e indistintamente la Asociación o ACHS, confiriendo a esa entidad un plazo de 15 días para presentar sus descargos.

13. 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/AU08-2017-02627, de 21 de julio de 2017, se formularon los siguientes cargos:

13.1) “No denunciar la ocurrencia de un accidente del trabajo según los términos establecidos en el artículo 76 de la Ley N° 16.744.”

13.2) “No aplicar la sanción que establece el artículo 80 de la Ley N° 16.744 a ENAMI, por no dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 76 de la misma ley.”

13.3) “ACHS incumple parcialmente al registro de atención instruido por esta Superintendencia mediante el Oficio Ord. 84.861, de 2007, de esta Superintendencia.”

13.4) “ACHS incumple lo instruido mediante el punto 2. del citado Oficio N° 84.861, por cuanto no da cumplimiento a su obligación de verificar que se aplique el registro en el formato instruido por esta Superintendencia y no aplica todas las medidas que corresponda cuando detecte casos de accidentes del trabajo sin DIAT.”

14. Que, de acuerdo con lo preceptuado en el inciso primero del referido artículo 55, se confirió a la Asociación un plazo de quince días para formular sus descargos.

15. Que, la aludida Resolución N° 1/AU08-2017-02627, fue notificada por carta certificada, recibida el 28 de julio de 2017 en agencia de la comuna de Providencia de Correos de Chile, dentro de cuyo ámbito territorial registra domicilio la Asociación Chilena de Seguridad. Consecuentemente, el plazo de 15 días que el aludido artículo 55 prevé para la presentación de los descargos, comenzó a computarse el 2 de agosto de 2017, por aplicación de la norma contenida en el artículo 46 de la Ley N° 19.880, que establece Bases de los Procedimientos Administrativos.

16. El 4 de agosto de 2017, encontrándose vigente el referido plazo legal para formular sus descargos, la Asociación solicitó ampliación de plazo. Asimismo, requirió una copia simple del expediente. Además, acompañó su patrocinio y poder.

17. Mediante la Resolución N° 2/AU08-2017-02627, de 16 de agosto de 2017, se acogió la petición de ampliación del plazo establecido en el inciso primero del artículo 55, en 7 días hábiles administrativos, plazo contado desde la notificación de la precitada Resolución N° 2/AU08-2017-02627, es decir, hasta el 4 de septiembre del presente año. Asimismo, mediante la Resolución N° 2/AU08-2017-02627 se complementó la Resolución N° 1/AU08-2017-01928, de 21 de julio de 2017.

18. La aludida Resolución N° 2/AU08-2017-02627, de 16 de agosto de 2017, fue notificada el 18 de agosto de 2017, en agencia de la comuna de Providencia de Correos de Chile, dentro de cuyo ámbito territorial registra domicilio la Asociación.

19. El 4 de septiembre del presente año, encontrándose vigente el aumento del plazo concedido mediante la citada Resolución N° 2/AU08-2017-02627, de 16 de agosto de 2017, la Asociación realizó una presentación que en lo principal, solicitó lo que indica; en el primero otrosí, en subsidio, formula descargos; en el segundo otrosí, solicita apertura de término probatorio; en el tercer otrosí, ofrece medios de prueba; en el cuarto otrosí: acompaña patrocinio y poder y en el quinto otrosí: solicita tener a la vista documento que indica.

20. Que, la Resolución N° 3/AU08-2017-02627, de 28 de noviembre de 2017, junto con tener presentados los descargos dispuso la apertura de un término probatorio por un plazo de 15 días hábiles administrativos, fijando en la letra b) del N° 3 de su parte resolutive, los siguientes puntos de prueba:

20.1) Efectividad de haber denunciado oportunamente los accidentes del trabajo de los trabajadores correspondientes a los RUT 7.526.634-0, 12.617.702-K y 12.027.514-3, conforme a los términos del artículo 76 de la Ley N° 16.744 y artículo 71 del D.S. N° 101 de 1968 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

20.2) Efectividad de que los trabajadores correspondientes a los RUT N°s. 8.309.406-0 y 14.901.884-0, al momento que recibieron las atenciones médicas que fueron otorgadas en el policlínico ENAMI PAIPOTE, no pertenecían a una empresa adherente a la Asociación Chilena de Seguridad.

20.3) Efectividad de aplicación del artículo 80 de la Ley N°16.744 en relación al incumplimiento de lo establecido en el artículo 76 de la misma ley y artículo 71 del D.S. N° 101 de 1968, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

20.4) Efectividad de haber ejercido diligente y permanentemente sus facultades de control en el funcionamiento del Policlínico ENAMI-PAIPOTE.

21. Que, la aludida Resolución N°3/AU08-2017-02627, de 28 de noviembre de 2017, fue notificada el 2 de diciembre de 2017, en agencia de la comuna de Providencia de Correos de Chile, dentro de cuyo ámbito territorial registra domicilio la Asociación.

22. Que, por presentación, de 12 de diciembre de 2017, encontrándose vigente el plazo señalado en el artículo 59 de la Ley 19.880, don Gabriel Ascencio San Martín, apoderado de la Asociación, interpuso un recurso de reposición en contra de la Resolución N° 3/AU08-AU08-2017-02627, solicitando un aumento de plazo de 25 días hábiles, la eliminación del tercer y cuarto punto de prueba y que se incorpore el siguiente punto de prueba:

“Efectividad que existió una autorización para desarrollar un plan de trabajo tendiente a subsanar las deficiencias constatas y que dicho programa de trabajo estaba en desarrollo en el período fiscalizado.”.

23. Que, mediante la Resolución N°4/AU08-2017-02627, de 17 de enero de 2018, se acoge parcialmente el recurso de reposición interpuesto por la Asociación, en orden a aumentar el término probatorio a 22 días hábiles, a contar de la citada notificación de la Resolución, es decir, hasta el 21 de febrero de 2018, y de incorporar el punto de prueba propuesto por la Asociación. Sin embargo, no se acogió la solicitud de eliminar el tercer y cuarto punto de prueba, señalados en el literal b) del punto 3 de la parte resolutive de la Resolución N°3/AU08-2017-02627, de 28 de noviembre de 2017.

24. Que, conforme con lo establecido en el artículo 55 precitado, la Resolución N°4/AU08-2017-02627, fue notificada por carta certificada, recibida el 18 de enero de 2018, en agencia de Correos de Chile de la comuna de Providencia, dentro de cuyo ámbito territorial registra domicilio la Asociación Chilena de Seguridad.

25. Que, el 21 de febrero de 2018, la Asociación presentó sus medios probatorios y la lista de testigos.

26. Que, con fecha de 5 de marzo de 2018, se certificó que se encontraba concluido el término probatorio.

27. Que, con fecha de 25 de junio de 2018, se elaboró la Resolución N° 5/ AU08-2017-02627, la cual decreta el cierre del proceso sancionatorio N° AU08-2017-02627 y dispone dar curso progresivo a los autos.

28. Que, con fecha 28 de junio de 2018, se emitió la Resolución Exenta N° 417, mediante la cual esta Superintendencia aplicó una sanción de 200 UF a la Asociación Chilena de Seguridad, conforme al artículo 57 de la Ley N° 16.395.

29. Que, el 10 de julio de 2018, don Gabriel Ascencio San Martín, en representación de la Asociación Chilena de Seguridad interpuso un recurso de reposición contra la citada Resolución N° 417, el cual se sintetiza a continuación.

I. ARGUMENTOS DE LA ASOCIACIÓN CHILENA DE SEGURIDAD EXPUESTOS EN SU RECURSO DE REPOSICIÓN.

30. La Asociación solicita, en lo principal, que la Resolución N° 417 sea modificada y que se deje sin efecto la multa aplicada. Al respecto, señala que “la multa referida fue aplicada a esta Asociación por la no aplicación de la sanción del artículo 80 de la Ley N° 16.744 a su entidad adherente ENAMI, por los seis casos en que no emitió la correspondiente DIAT a las cuales se encuentra obligada a realizar...”.

31. La Asociación agrega que “... esta Asociación acreditó que esa Autoridad aprobó un plan de trabajo que contenía actividades que se encontraban en desarrollo al momento de realizarse la fiscalización en el Policlínico ENAMI Paipote, los meses de marzo y abril del año 2017.”.

32. Al respecto, señala que “... el aludido plan de trabajo contenía actividades que se encontraban en desarrollo al momento de realizarse la fiscalización en el Policlínico ENAMI Paipote, los meses de marzo y abril del año 2017, y que tales actividades involucraban precisamente la aplicación de las sanciones pertinentes en conformidad con el artículo 80 de la Ley N° 16.744, es que venimos a solicitar se deje sin efecto la multa antes mencionada”.

33. Agrega que “... mal podría exigirse a este Organismo la obligación de haber sancionado a ENAMI, si se considera que, en virtud del programa de regularización antes mencionado, se iba recién a tomar conocimiento de las irregularidades susceptibles de sanción administrativa en el año 2017. En otras palabras, en la medida que se ignoraba por parte de la Asociación esta situación, no era posible para ésta actuar del modo exigido.”.

34. Concluyendo en este argumento, que “... existiría una clara falta de oportunidad en la aplicación de la sanción del artículo 80 de la Ley N° 16.744, toda vez que, producto del aludido plan de regularización aprobado por esa Autoridad, la omisión de emitir la DIAT por parte de ENAMI se iba a detectar recién alrededor de un año después.”.

35. En razón de lo anterior, la Asociación solicita, en lo principal, que esta Superintendencia deje sin efecto la multa aplicada.

36. En subsidio, la Asociación solicita la rebaja de la sanción aplicada. A lo anterior, señala que “... principio de proporcionalidad justifica la rebaja de la multa impuesta. En efecto, bien sabe esa Superintendencia que en el ámbito del derecho administrativo sancionador el elemento subjetivo adquiere un papel fundamental. En efecto, tal como ya se dijo en esta presentación, la culpa o dolo no sólo es un elemento indispensable para la configuración de la responsabilidad administrativa, sino que también determina la magnitud de la sanción.”.

37. La Asociación indica que “... de un total de 1.8825 atenciones médicas otorgadas a trabajadores afiliados a la ACHS en el policlínico ENAMI Paipote, de los cuales 600 serían presumiblemente laborales, finalmente seis casos no hubo DIAT.”.

38. Al argumento anterior, la Asociación indica que "...la ACHS ha obrado con absoluta buena fe, sin intención de omitir alguna obligación. Ello se ve refrendado si atiende a que había un plan de trabajo que pretendía regularizar las situaciones irregulares a futuro."

II. ANÁLISIS DE LAS ALEGACIONES DE LA ASOCIACIÓN CHILENA DE SEGURIDAD EXPUESTOS EN SU RECURSO DE REPOSICIÓN.

39. Respecto a los argumentos esgrimidos por la Asociación y que son sintetizados en los párrafos N°s. 31 y 32 de esta resolución, esta Superintendencia señala que, en el proceso sancionatorio respectivo, se revisó de forma detallada el plan de trabajo remitido por la Asociación mediante las cartas GG.070.8435.2016, GG.070.8436.2016 y GG.070.9156.2016, las dos primeras de 17 de noviembre y la tercera de 12 diciembre, todas del año 2016.

A lo anterior, cabe señalar que en dicho plan de trabajo no se detectó ninguna actividad tendiente a subsanar alguna observación relacionada a la no aplicación de las sanciones del artículo 80 de la Ley N°16.744, a las entidades adherentes infractoras, como la Asociación alega.

En efecto, aquellas actividades que podrían estar relacionadas levemente a la conducta infraccional sancionada por este proceso y que se encuentran contenidas en el citado plan de trabajo, serían "Enviar carta a empresas donde se refuerza la derivación oportuna del trabajador al centro ACHS" y "Enviar carta a empresas donde se refuerza el oportuno envío de la DIAT", sin que se constate que el objetivo de estas actividades era regularizar la situación de aquellas entidades adherentes que infringieron lo establecido mediante la Ley N°16.744 y que no se les haya aplicado la sanción del citado artículo 80.

40. Ahora bien, respecto a los argumentos esgrimidos por la Asociación, señalados en los párrafos N°s 33 y 34 de la presente resolución, esta Superintendencia indica que la Asociación Chilena de Seguridad como Organismo Administrador del Seguro Social contra Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales debe velar por la correcta administración de éste, aplicando las medidas y procesos de control que sean necesarios. En razón de lo anterior, es inadmisibles que la Asociación alegue como argumento el desconocimiento de una situación en concreto, hasta que finalice un plan de trabajo, el cual, como ya se dijo precedentemente, no contiene alguna actividad relacionada a la conducta infraccional sancionada en el presente proceso.

Lo anterior, por cuanto la Asociación es la principal responsable de la aplicación de procesos efectivos que tengan como objeto inspeccionar y controlar que sus entidades adherentes den cumplimiento a lo establecido a través de la Ley N°16.744.

41. Concluyendo que, los argumentos esgrimidos por la Asociación en los párrafos N°s. 31, 32, 33, 34 y 35 de esta resolución, se consideran inadmisibles por esta Superintendencia.

42. Ahora bien, respecto a los argumentos de la Asociación señalados en los párrafos N°s. 36, 37 y 38 de la presente resolución, esta Superintendencia señala que el monto de 200 Unidades de Fomento, establecido mediante la Resolución Exenta N°417, de 28 de junio de 2018, dice directa relación con la gravedad del hecho, por cuanto la no aplicación de la sanción especial del artículo 80 a las entidades adherentes infractoras, provoca que éstas no reciban ningún estímulo para ajustarse a la normativa establecida en la Ley N°16.744.

En este caso, como la Asociación no aplicó ninguna sanción especial a su entidad adherente ENAMI, por los seis casos en que no emitió las correspondientes DIAT a las cuales se encuentra obligada a realizar por las contingencias laborales que sufrieron sus trabajadores adherentes, esta entidad empleadora no tiene ningún incentivo para corregir estas infracciones a la Ley N°16.744, por lo que es dable inferir, que puede seguir persistiendo en este comportamiento infraccional que puede causar el ocultamiento de accidentes del trabajo, como ocurrió en los seis casos que sustentaron este cargo.

43. Finalmente y sin perjuicio de lo anterior, esta Superintendencia estima procedente la rebaja de la sanción señalada en la citada Resolución Exenta N° 417, que la Asociación solicita, por cuanto no incurrió en una conducta dolosa, sino culposa.

Resuelvo

Acoger parcialmente el recurso de reposición interpuesto por la Asociación Chilena de Seguridad, rebajándose la sanción interpuesta **a la mitad**, esto es, a una de 100 Unidades de Fomento.

ANÓTESE, COMUNÍQUESE Y ARCHÍVESE



CLAUDIO REYES BARRIENTOS
SUPERINTENDENTE DE SEGURIDAD SOCIAL

Lo que transcribo a usted para conocimiento.

Saluda atentamente a usted,



GABRIEL ÓRTIZ PACHECO
MINISTRO DE FE

A: Asociación Chilena de Seguridad (Presidente del Directorio, Gerente General y Mandatario).