



*EDM/FRR*

REF: Aplica sanción que indica, de conformidad con lo establecido en el artículo 57 de la Ley N° 16.395.

RESOLUCIÓN EXENTA N° 096 /

SANTIAGO, 12 ABR 2016

HOY SE RESOLVIÓ LO QUE SIGUE

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", especialmente las letras m) y n) del artículo 2° y los artículos 30, 48, 52, 55, 56 y 57; lo dispuesto en las Leyes N°s. 16.744 y 19.880; en el D.S. N° 40, de 1969, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social; lo establecido en el Oficio N° 6.203, de 2005, de la misma Superintendencia; lo dispuesto en la Resolución Exenta N° 40, de 2014, de dicho Servicio, que establece procedimiento interno para la realización del proceso sancionatorio previsto en la Ley N° 16.395; la Resolución Exenta N° 115, de 2 de octubre de 2015, de la Superintendencia, que designa al suscrito como instructor, y

TENIENDO PRESENTE:

1) Que, de acuerdo con el inciso primero del artículo 3° de la Ley N° 16.395, la 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, la 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 contempla un procedimiento sancionatorio respecto de las entidades fiscalizadas por esta Superintendencia y de su personal, por infracción a las leyes, reglamentos, estatutos y demás normas que las rijan o a las instrucciones o dictámenes emitidos por este Servicio, en uso de sus atribuciones legales. Agrega que previa investigación de los hechos, esta Superintendencia podrá aplicar las sanciones a que se refiere el artículo 28 del D.L. N° 3.538, de 1980, prescribiendo que la

4288

*Así en el documento adjunto y otros*

*Costo del  
documento  
y sus  
y sus*

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 la 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 inició un proceso sancionatorio en contra de la Mutual de Seguridad de la Cámara Chilena de la Construcción, en adelante indistintamente "la Mutual de Seguridad", a cargo del instructor designado en la Resolución Exenta N° 115, de 2 de octubre de 2015, de este Organismo.

#### I. ANTECEDENTES GENERALES DEL PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO AU08-2015-04798

10) En virtud de la Resolución N° 1/AU08-2015-04798, de 7 de octubre de 2015, se formuló a la Mutual de Seguridad el siguiente cargo:

"Otorgar una asesoría técnica preventiva deficiente para controlar el riesgo de exposición a asbesto, durante la faena de retiro de ese material ejecutada por la empresa contratista AKERON CAF Ltda. en la Central Termoeléctrica Bocamina I de la ciudad de Coronel, propiedad de ENDESA S.A., lo que no se ajusta a lo expresado en el Oficio N° 6.203, de 2005, de la Superintendencia, sobre el sentido y alcance de las actividades permanentes de prevención que las Mutualidades de Empleadores deben realizar en virtud del artículo 12 letra c) de la Ley N° 16.744, y del artículo 3° del D.S. N° 40, de 1969, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social."

##### 11) Fundamentos normativos del cargo

a. El artículo 3° de la Ley N° 16.395, que confiere a la Superintendencia la facultad de fiscalizar, dentro del ámbito de su competencia, la calidad y oportunidad de las prestaciones que otorgan las instituciones de previsión que fiscaliza.

b. El artículo 12 de la Ley N° 16.744, según el cual, el Presidente de la República podrá autorizar la existencia de las Mutualidades de Empleadores, cuando cumplan, entre otras, la siguiente condición: "c) Que, realicen actividades permanentes de prevención de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales".

c. El artículo 3° del D.S. N° 40, de 1969, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, que establece la obligación de las Mutualidades de Empleadores, de realizar actividades permanentes de prevención de riesgos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.

d. El artículo 68 de la Ley N° 16.744, que faculta a las Mutualidades de Empleadores para prescribir directamente a las empresas o entidades empleadoras adheridas, medidas de higiene y seguridad en el trabajo, las que deben implementarlas, pudiendo ser sancionadas, si no lo hicieren.

4290  
Como en el  
documento  
anexo

e. El Oficio N° 6.203, de 15 de febrero de 2005, de la Superintendencia - emitido con copia a todas Mutualidades de Empleadores, incluida la Mutual de Seguridad- que precisa el sentido y alcance de la expresión "actividades permanentes de prevención", contenida en la letra c) del artículo 12 de la Ley N° 16.744, señalando que está referida a todas aquellas gestiones, procedimientos o instrucciones que los organismos administradores deben realizar, dentro del marco legal y reglamentario vigente, en relación con la naturaleza y magnitud del riesgo asociado a la actividad productiva de sus entidades empleadoras afiliadas y que éstas deben implementar, cuando corresponda, con el concurso de los Departamentos de Prevención de Riesgos Profesionales y/o de los Comités Paritarios de Higiene y Seguridad, según sea el caso, con independencia de la ocurrencia o no de accidentes del trabajo o enfermedades profesionales. Asimismo, establece que las Mutualidades de Empleadores deben realizar visitas técnicas a las entidades empleadoras adherentes para conocer las condiciones de trabajo y los riesgos propios de ellas, evacuar informes técnicos y establecer las medidas necesarias y los plazos para controlar los riesgos que se detecten.

**12) Fundamentos de hecho del cargo**

**13)** Mediante el Oficio N° 22.998, de 16 de abril de 2015, esta Superintendencia, instruyó a la Mutual de Seguridad informar sobre las medidas de prevención, en los ámbitos de higiene ocupacional y seguridad, indicadas en relación a las faenas de retiro de asbesto friable desarrolladas en la Central Térmica Bocamina I, de Coronel, propiedad de ENDESA S.A. Lo anterior, con motivo de la reclamación que un ex trabajador de AKERON CAF Ltda., empresa contratista ENDESA, que ejecutó dichas labores.

**14)** Posteriormente, a través del Oficio N° 28.426, de 6 de mayo de 2015, esta Superintendencia reiteró dicha instrucción, esta vez, para informar al Senado de la República, al tenor de una presentación de otros trabajadores de AKERON CAF Ltda.

**15)** Ahora bien, a través de las Cartas N°s. GCAL/2183 y GCAL/2197, ambas, de 25 de mayo de 2015, la Mutual de Seguridad informó que su rol consistió en asesorar a ENDESA S.A. y AKERON CAF Ltda., en la elaboración y ejecución del "Procedimiento Operativo para retiro de asbesto" y en las medidas de prevención que debían realizarse en las actividades "de saneamiento ambiental por retiro de cubiertas con asbesto". Además, señaló haber implementado un programa de vigilancia epidemiológica respecto de todos los trabajadores involucrados (379), los que además fueron sometidos a exámenes pre-ocupacionales.

**16)** Como antecedentes de respaldo, adjuntó a la Carta N°GCAL/2183 una serie de documentos que, según señaló, acreditarían las acciones realizadas en materia de higiene ocupacional (informe técnico, de 20 de mayo de 2015, de su Departamento de Higiene Ocupacional; evaluaciones cualitativas y del registro de capacitaciones a trabajadores de ENDESA S.A. y AKERON CAF Ltda.), y de seguridad (informe resumen de actividades preventivas, informe técnico complementario de actividades de saneamiento de asbesto; 18 informes de las visitas de profesional Mutual, experto en PRP", y registro de capacitación a los trabajadores asignados a las labores de retiro de asbesto.

**17)** El informe técnico de su Departamento de Higiene Ocupacional de la Mutual de Seguridad, (fojas 10), señala que el 5 de agosto de 2014, se realizó la evaluación cualitativa N° 1269, que identificó la presencia de asbesto, lo que representa un riesgo para la salud de los trabajadores, por lo que "*...desde el punto de vista preventivo, el criterio técnico aplicado fue priorizar la implementación de las medidas de control que apunten a bloquear el posible contacto con la sustancia desde el inicio de la faena*".

**18)** A su vez, el "Informe Resumen Actividades Mutual en Proyecto Retiro de Asbesto Bocamina I", de fojas 12, indica que durante la ejecución de la faena, se dispuso de la incorporación de un experto profesional permanente, "*...con foco en la revisión del cumplimiento de procedimientos de trabajo por parte de todo el personal involucrado en la actividad, revisión de condiciones de trabajo, desarrollo de informes y participación en actividades relacionadas con la actividad*". Según precisa, el asesor contratado para la empresa principal y la contratista, fue Ana



4291  
Cabe en  
derecho,  
recursos  
y neo

Araya Soto, mientras que el señor Oscar Coloma, fue designado experto asesor para AKERON CAF Ltda.

19) En el informe técnico N° 1, de fojas 153, la Sra. Araya, indica que el 9 de octubre de 2014, visitó las instalaciones de la Central Bocamina I "con el objeto de hacer un reconocimiento de las áreas en que se está manipulando materiales con contenido de asbesto friable y no friable", constatando, entre otros hechos, que se encontraban "encapsuladas, delimitadas y señalizadas las zonas en que se está haciendo retiro de materiales con asbesto". Por su parte, en el informe técnico N° 2, relativo a las inspecciones realizadas la semana del 13 de octubre, la señora Araya consignó que, a esa data, el avance de los trabajos en Caldera, era de un 80% de en los pisos 1° y 2°, 70%, en los pisos 3° y 4°, y 40%, en el piso 5°.

20) Por su parte, el "Informe Resumen Actividades Mutual en Proyecto Retiro de Asbesto Bocamina I", de 30 de abril de 2015, señala que las labores de retiro de material con asbesto friable, se ejecutaron entre los meses de septiembre y noviembre de 2014 y el retiro de material con asbesto no friable, hasta abril de 2015. Dicha información, es consistente con el período estimado de ejecución (seis meses a contar del 5 de septiembre de 2014) consignado en la Resolución Exenta N° 7.852, de 5 de septiembre de 2014, de la Secretaría Regional Ministerial de Salud (SEREMI) de la Región del Bío Bío, que autorizó las labores de retiro de retiro de asbesto, desde Central Bocamina I.

21) Ahora bien, mediante el Oficio N° 46.726, de 22 de julio de 2015 y como resultado de la revisión de los antecedentes acompañados a la Carta GCAL/2183, esta Superintendencia formuló la Mutual de Seguridad, entre otras, las siguientes observaciones:

a. La inexistencia de informes de actividades realizadas entre el 5 de septiembre de 2014 – data de inicio de las faenas de retiro - y el 9 de octubre de ese año.

b. La omisión en los informes técnicos N°s. 1 a 10, de conclusiones e instrucciones precisas (medidas correctivas). En tal sentido, se destacó que en los informes técnicos N°s. 3 y 4 (de fojas 16 y ss.), si bien la Sra. Araya Soto representó la falta de hermeticidad del almacenamiento transitorio de material con asbesto (MCA), no constaba que hubiere prescrito medidas.

22) En respuesta a dichas observaciones, la Mutual de Seguridad, a través de la Carta N° GG/213, de 5 de agosto de 2015, remitió los informes, de 23 y 24 de septiembre de 2014, de las visitas realizadas, por los profesionales de prevención Sres. Oscar Coloma Aravena y Carlos Barril Zamora, quienes, según manifestó, efectuaron un recorrido por las instalaciones, participaron en la constitución del Comité Paritario de Higiene y Seguridad y en reuniones de coordinación de actividades. Por su parte, en cuanto a la falta de instrucciones (medidas correctivas) señaló que los informes técnicos son descriptivos de las acciones y procedimientos ejecutados y que en el desarrollo de éstos, se efectuó seguimiento a las brechas detectadas, según consta, por ejemplo, los informes técnicos N°s. 5 y 6.

## II. ARGUMENTOS DE LA MUTUAL DE SEGURIDAD DE LA CÁMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCIÓN

**A. La SUSESO debe abstenerse de conocer estos cargos, por existir sobre los mismos hechos e imputaciones un procedimiento pendiente ante los Tribunales de Justicia.**

23) En primer término, citando diversos fallos del Tribunal Constitucional, la Mutual de Seguridad sostiene que los principios que la Constitución Política de la República establece respecto de las penas, son también aplicables a las sanciones de los procedimientos administrativos del Estado, por cuanto ambos son manifestaciones del ius puniendi del Estado. Entre ellos, menciona el principio de tipicidad legal, de debido proceso y non bis in ídem.

**B. Los hechos e imputaciones materia de los cargos están sometidos al conocimiento y decisión de los Tribunales de Justicia**



*(c) (b) in i)  
documentos  
y de*

24) En tal sentido, señala que la Secretaría Regional Ministerial de Salud de la Región del Bío Bío, en virtud de la Resolución Exenta N° 158S3890, de 25 de septiembre de 2015, le aplicó una multa de 1.000 UTM, basada, entre otras, en la siguiente imputación: "No ha acreditado de acuerdo al D.S. N° 40/69, Título II, Art. 3° de actividades permanentes de prevención de riesgos a la empresa subcontratista AKERON CAF, de acuerdo a la magnitud de los riesgos de exposición a asbesto, mientras estos seis trabajadores estuvieron expuestos en la planta. No informa a ENDESA como mandante en la faena."

25) Agrega que en contra de la aludida resolución exenta, interpuso la acción de reclamación prevista en el artículo 171 del Código Sanitario, impugnando las infundadas infracciones al artículo 3° del D.S. N° 40, de 1969, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, que establece el deber de las Mutualidades de realizar actividades permanentes de prevención de riesgos, imputación que, según enfatiza coincide "exactamente con los cargos formulados en el presente procedimiento sancionatorio" (Fojas 65).

26) Añade que la referida acción judicial dio origen a la causa Rol: 7283-2015, del Primer Juzgado Civil de Concepción.

27) En virtud de lo expuesto, sostiene que se debe suspender la tramitación de este proceso sancionatorio, toda vez que no se puede conocer en sede administrativa, de una materia sometida al conocimiento de un Tribunal de la República y más aún que se le sancione en ambas sedes.

#### **C. Fundamentos constitucionales, legales y jurisprudenciales, en cuya virtud esta Superintendencia debería abstenerse de conocer el cargo**

28) Al respecto, reitera que al encontrarse los hechos materia del cargo, en conocimiento de los Tribunales de Justicia, éstos revisten carácter litigioso.

29) Agrega que de admitirse que esta Superintendencia pudiese investigar hechos e infracciones a normativa que ya se encuentran judicializados, se produciría un deterioro de las garantías que se reconocen a los administrados en un Estado de Derecho, máxime cuando existe una clara separación de los poderes del Estado.

30) Como fundamentos de esta alegación invoca las disposiciones del artículo 76 de la Constitución Política de la República; el artículo 2° letra c) de la Ley N° 16.395; el artículo 126 del D.S. N° 1, de 1972, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social; el inciso final del artículo 54 de la Ley N° 19.880; y el Ord. N° 70.862, de 24 de octubre de 2014, de la Superintendencia.

#### **D. Vulneración del Principio Non bis in idem**

31) Al respecto, reitera que la multa de 1.000 UTM que le cursó la SEREMI de Salud Bío Bío y los cargos de este proceso sancionatorio, se sustentan en los mismos hechos y normas supuestamente infringidas, por lo que, en virtud del principio non bis in idem, es inadmisibles que se le sancione dos veces por un mismo hecho, más aún si la Contraloría General de la República en su Dictamen N° 39.169, de 2015, ha resuelto que es aplicable en estas materias, el inciso segundo del artículo 5° de la Ley N° 18.575, que obliga a los organismos del Estado a actuar coordinadamente, evitando la duplicidad o interferencia de funciones.

#### **E. Vulneración del principio de reserva legal y tipicidad de la conducta**

32) Previa cita textual del cargo formulado, del cual destaca (con negrillas) la oración inicial: "Otorgar una asesoría técnica preventiva deficiente para controlar el riesgo de exposición a asbesto...", la Mutual de Seguridad sostiene que éste constituye una acusación genérica, en que la conducta reprochada no está descrita expresa, ni sustantivamente, por lo que no garantiza el principio constitucional de seguridad jurídica, que emana del principio de tipicidad previsto en el artículo 19 N° 3 de la Constitución Política de la República. Al respecto, cita diversas sentencias del Tribunal Constitucional (STC 1443, c. 23; STC 1432 cc 26 y 28; STC 479 c 25; STC 244 c 10, STC 480 c 5; y STC 747 cc 22, 24 y 25).

33) Por el mismo fundamento, aduce que se infringe el artículo 55 de la Ley N° 16.395, el cual exige que el procedimiento se inicie con una "formulación precisa de los cargos..." y

*cuatro mil  
diecinueve  
noventa  
y tres*

que la formulación de cargos contenga "...una descripción clara y precisa de los hechos que se estimen constitutivos de infracción y la fecha de su verificación; las leyes, reglamentos, estatutos y demás normas que las rijan o las instrucciones o dictámenes emitidos por la Superintendencia en uso de sus atribuciones, y la sanción asignada."

**F. La responsabilidad de Mutual en materia de seguridad es de asesoría en prevención**

34) Al respecto, señala que en su rol de administradores del Seguro de la Ley N° 16.744, las Mutualidades de Empleadores, además de otorgar prestaciones médicas y económicas, deben desarrollar actividades permanentes de prevención de los riesgos propios de las distintas actividades productivas de sus adherentes, las que, según enfatiza, no incluyen la ejecución de actividades operativas que, de acuerdo con los artículos 183-E y 184 del Código del Trabajo, son de responsabilidad de los empleadores, en virtud del deber específico de higiene y seguridad en el trabajo que en ellos recae.

**G. Los cargos deben ser desestimados ya que Mutual cumplió con sus obligaciones**

35) En tal sentido, la Mutual de Seguridad señala que, desde el inicio del Proyecto de Saneamiento de Asbesto en Bocamina I, cumplió su rol asesor, con estricto apego a la normativa vigente y a los términos en que dicho proyecto fue aprobado por la SEREMI de Salud Bio Bio, incluido el plan de trabajo que la empresa ejecutante debió adjuntar, en el cual se detallan todas las actividades de prevención y protección aplicables.

36) Agrega que, como era su deber hacerlo, ENDESA S.A. presentó un plan de trabajo que la SEREMI de Salud Bio Bio autorizó mediante la Resolución Exenta N° 7.852, de 5 de septiembre de 2015 (debió decir 2014).

37) Luego añade que asesoró a ENDESA y posteriormente, a AKERON CAF, en la elaboración del "Procedimiento Operativo para Retiro de Asbesto" y en las medidas de prevención que debían adoptarse para realizar las actividades de "Saneamiento Ambiental por Retiro de Cubiertas con Asbesto" y que durante el desarrollo del proyecto, efectuó las siguientes labores:

a) En materia de Higiene Ocupacional: Actividades de caracterización y evaluación cualitativa, realizadas por su Departamento de Higiene Ocupacional; indicaciones del uso de elementos de protección personal; evaluaciones cualitativas de higiene ocupacional, y capacitaciones a trabajadores de ENDESA y AKERON CAF, en las labores de retiro de asbesto;

b) En materia de medidas de seguridad: Actividades preventivas en Planta Central Térmica Bocamina I: Elaboración del informe técnico complementario de actividades de saneamiento asbesto de la referida Planta; la realización de numerosas visitas de profesionales de dicha Mutualidad, experto en P.R.P., según cronograma de actividades aprobados por la Autoridad Sanitaria, referidos a la revisión de las condiciones de higiene y medidas de prevención aplicadas, capacitación de los trabajadores asignados a las labores de retiro de asbesto. Asimismo, señala que a empresa ejecutante efectuó aproximadamente 2.000 mediciones de la presencia de asbesto en el medio ambiente conforme con su obligación establecida en la Resolución N° 18 del Instituto de Salud Pública.

c) En materia de salud: Se incorporó a 379 trabajadores de las empresas Akeron caf, Montajes RM Ltda. y Constructora Reparalia, asignados a las labores de retiro de asbesto, al Programa de vigilancia epidemiológica por agente neumoconiógeno por exposición al riesgo de asbesto implementado por dicha Mutualidad, se realizaron los exámenes correspondientes, todos con resultado negativo, a los más de 60 trabajadores que concurrieron a dicha Mutualidad ante la sospecha de encontrarse afectados por alguna enfermedad asociada a la exposición al asbesto.

Por tanto, la Mutual de Seguridad hace hincapié en que carecen de sustento, los supuestos fácticos en que se basa "la multa (sic)".

4294  
Cubierta  
de asbesto  
y asbesto

38) En el mismo orden, señala que sus actividades de asesoría técnica en prevención, se iniciaron antes de que ENDESA le remitiera copia de la citada Resolución Exenta N° 7.852, lo que ocurrió el 21 de septiembre de 2014. Al respecto, describe en sus descargos (fojas 77 y ss.) una serie de actividades realizadas entre el 31 de julio y el 24 de septiembre de 2014. (reuniones con personal de ENDESA y AKERON, capacitaciones a trabajadores de ambas empresas y visitas inspectivas a la faena etc.)

39) Luego, la Mutual de Seguridad enfatiza que las actividades de asesoría técnica preventiva fueron múltiples y continuas, involucrando a personal experto de sus agencias de Concepción y Santiago, tanto con ENDESA como con AKERON CAF.

40) Asimismo, destaca que durante la ejecución de los trabajos, la SEREMI visitó la faena en más de 23 ocasiones, sin levantar observaciones o cargos, lo cual evidencia que los trabajos se ejecutaron en condiciones idóneas y con estricto apego al plan de trabajo aprobado por esa Autoridad Sanitaria.

41) Refiere, además, que solo tomó conocimiento de la autorización de la SEREMI al Plan de Retiro de asbesto en Bocamina I, el 23 de septiembre de 2014 y que durante dicho mes, que corresponde a la fase inicial del proyecto, éste sufrió retrasos por diversas causas. Al respecto, señala que especialistas argentinos de AKERON CAF que, asesorarían en las labores de retiro de asbesto, debieron abandonar el país a fines de agosto y solo pudieron retornar tres semanas después. A ello se suma, que durante la segunda semana de septiembre, personal de AKERON CAF, paralizaron actividades por asuntos remuneracionales y las manifestaciones de la comunidad que se oponían a la ejecución del proyecto y que impidieron el ingreso a las faenas, en varias ocasiones.

42) Según manifiesta, todos estos factores generaron que el período crítico, de retiro de asbesto friable, se iniciara la segunda semana de octubre de 2014, siendo a partir de entonces que dispuso de un experto permanente en la obra.

43) Sostiene, además, que a contar del 6 de octubre, dicho experto visitó diariamente las faenas, emitiéndose el primer informe el día 9 de ese mes y a partir de entonces, con una periodicidad semanal.

44) Por último, en lo que atañe a la falta de hermeticidad de unos dispositivos de almacenamiento transitorio de material de asbesto, consignada en los informes técnicos N° 3 y 4, y que, según se le reprocha, no dio origen a la prescripción de medidas correctivas, sostiene que el diseño técnico del proceso de retiro de asbesto, no exige que éstos deban permanecer herméticos, pues las bolsas selladas con material de asbesto lo son. Según precisa, lo anterior consta en el "Procedimiento Operativo para Retiro de Asbesto", elaborado por dicha Mutualidad conjuntamente con AKERON CAF y autorizado por la Autoridad Sanitaria.

45) Finalmente y en virtud de los argumentos expuestos, la Mutual de Seguridad solicita que se absuelva del cargo formulado en este proceso sancionatorio.

### III. HECHOS RELEVANTES. TERMINO PROBATORIO

46) De conformidad a lo dispuesto en los artículos 55 de la Ley N° 16.395 y 35 de la Ley N° 19.880, y en literal F) de la Resolución Exenta N° 40, de 2014, de la Superintendencia, una vez recibidos los descargos, se analizó la pertinencia de decretar la apertura de un término probatorio.

47) Al respecto, se concluyó, en primer término, que la Mutual de Seguridad no controvierte los siguientes hechos:

a) Haber asesorado a ENDESA y a AKERON CAF, en la elaboración del "Procedimiento Operativo para Retiro de Asbesto" y en las medidas de prevención que debían adoptarse para realizar las actividades de "Saneamiento Ambiental por Retiro de Cubiertas con Asbesto". Lo anterior, en armonía con lo expresado en sus Cartas GCAL/2183 y GCAL/2195, ambas de 2015, a que alude el N° 8 de la resolución de cargos;



4295  
Caso un  
documentos  
novatos y  
nuevo

b) Haber realizado, durante los primeros días de agosto de 2014, una evaluación cualitativa que arrojó la presencia de asbesto en la Central Termoeléctrica Bocamina I de la ciudad de Coronel;

c) Haber dispuesto un experto en prevención de riesgos que dispuso para asesorar en la faena, tenía por funciones: "...la revisión del cumplimiento de procedimientos de trabajo por parte de todo el personal involucrado en la actividad, revisión de condiciones de trabajo, desarrollo de informes y participación en actividades relacionadas con la actividad", según se indica en el "Informe Resumen Actividades Mutual en Proyecto Retiro de Asbesto Bocamina I", de 30 de abril de 2015, y

d) Que dichos expertos efectuaron las visitas inspectivas a la faena y emitieron los informes técnicos acompañados por la Mutual de Seguridad a la Carta GCAL/2183.

48) Por el contrario, sí cuestiona que durante el período comprendido entre el 5 de septiembre y el 9 de octubre de 2014, se hubieren realizado labores de retiro de asbesto friable, en contraposición a la conclusión expresada en la resolución de cargos (N°1/AU08-2015-04798), sobre la base de los antecedentes a que alude la letra d) de su numeral 26.

49) Asimismo, la Mutual de Seguridad esgrime que la normativa a la que debían ajustarse las labores de retiro de asbesto, no exigía que los dispositivos de almacenamiento transitorio fueran herméticos.

50) Es por ello que se decretó la apertura de un término probatorio por un plazo de 30 días hábiles administrativos, fijando al efecto, los hechos relevantes establecidos, en definitiva, en el N° 5 dispositivo de la Resolución N° 4/AU08-2015-04798. Ellos son:

a) Las actividades de prevención que la Mutual de Seguridad, en su rol de asesor técnico de sus adherentes, AKERON CAF LTDA. y ENDESA S.A, realizó durante la ejecución de la faena de retiro de asbesto que la primera ejecutó por encargo de la segunda, en la Central Termoeléctrica Bocamina I, en especial, durante el retiro del asbesto friable;

b) Si las actividades de prevención, particularmente la referida a la presencia de un experto profesional permanente, se otorgó en forma oportuna, conforme al estado de avance de las faenas;

c) Contenido del "Procedimiento operativo para retiro de asbesto" autorizado por la Autoridad Sanitaria;

d) La data de inicio y término de las labores de retiro del asbesto friable;

e) Exigibilidad de la hermeticidad de los dispositivos de almacenamiento transitorio de material con asbesto transitorio utilizados durante la ejecución de la referida faena, y

f) Contenido de los sumarios sanitarios instruidos por la SEREMI de Salud Bío Bío en contra de la Mutual de Seguridad relacionados con la faena en cuestión, y de la causa Rol: 7283/2015 del Primer Juzgado Civil de Concepción.

#### IV. MEDIOS DE PRUEBA

51) **Prueba documental:** Los documentos que la Mutual de Seguridad acompañó a sus Cartas GCAL/2183, GCAL/2197 y GG/213, todas de 2015, que constan entre las fojas 112, y que se ordenó agregar en el N° 2.1 dispositivo de la Resolución N° 6/AU08-2015-04798, de fojas 111; el Oficio N° 1196, de la SEREMI de Salud del Bío Bío, que rola a fojas 315, y que se ordenó agregar en virtud del N° 2.2 dispositivo de la misma resolución; las copias del sumario sanitario 15EXP308, de fojas 319 a 1007 y del sumario sanitario 15 EXP921, de fojas 1015 a 3540, ambos remitidos por la aludida SEREMI; los documentos acompañados mediante los escritos de fojas 3558, 3622 y 3676, que se individualizan en el N° 10 de la Resolución N° 7/AU08-2015-04798 (fojas 4271 vuelta y ss.), y los documentos acompañados, mediante el escrito de fojas 4200, que se individualizan en el N° 11 de la citada Resolución N° 7/AU08-2015-04798 (fojas 4273 y 4273 vuelta).

4298  
Caso  
documental  
número  
y rera

**52) Testimonial:** Las declaraciones de los testigos presentados por la Mutual de Seguridad, don Leonel Lippi Arroyo, Gerente de Proyecto de AKERON CAF Ltda. y el Gerente Técnico de Salud de dicha Mutualidad, don Héctor Jaramillo Gutiérrez, cuyos testimonios rolan a fojas 3549 y 3553, respectivamente.

**53) Otras diligencias:** El acta de fojas 283, que da cuenta del estado, al 25 de febrero de 2016, de la Causa Rol: 7283-2015, del Primer Juzgado Civil de Concepción.

## V. ANÁLISIS DE LAS ALEGACIONES Y DE LA PRUEBA RENDIDA

### A. Inicio y término de labores de retiro de asbesto friable

**54)** Al respecto, cabe destacar, en primer término, que si bien los testigos señores Lippi y Jaramillo, aludieron a problemas que habrían afectado el desarrollo de la faena, manifestaron, al mismo tiempo, que las labores de retiro de asbesto se iniciaron en septiembre de 2014.

**55)** En efecto, según declaró el señor Lippi, el retiro físico de asbesto friable se inició una semana después del 5 de septiembre de 2014 y concluyó el 8 de noviembre del mismo año. Indicó, además, que durante septiembre de 2014, se retiraron alrededor de 10 toneladas, en circunstancias que debieron ser 4 o 5 toneladas diarias, por lo que el retiro fuerte se realizó durante el mes de octubre. En el mismo sentido, el señor Lippi señaló, en el correo electrónico, de 19 de octubre del año en curso, (de fojas 3882 vta.), que envió a Manuel Gutiérrez Fernández, (Director de Cartera Industrias, Gerencia Clientes Concepción Arauco de la Mutual de Seguridad) que, a esa fecha, se habían retirado alrededor de 17 toneladas de asbesto friable, de las 114 que se retiraron en total, hasta el 8 de noviembre de 2014.

**56)** Por su parte, el señor Jaramillo, declaró a fojas 3554: "En septiembre parte el retiro de asbesto friable, su pick fue en octubre y terminó en noviembre".

**57)** En el mismo orden, Carlos Barril, Higienista Ocupacional Zonal Sur Mutual de Seguridad, en el correo electrónico, de 15 de septiembre de 2014, de fojas 4230, informó al Gerente de Clientes Concepción Arauco, don Iván Caro, que "el viernes", en alusión, según se colige al viernes 12 del mismo mes, les llegó un correo desde la Central indicando "que los trabajos de retiro ya comenzaron".

**58)** A su vez, en el N° 1.2 del acta de la reunión que el 16 de septiembre de 2014, sostuvieron el Jefe de área de SSL Endesa, don Jaime González S., con Francisco Valencia, experto en prevención de riesgos Mutual de Seguridad, se dejó constancia que, a esa data, el retiro asbesto se encontraba en pleno desarrollo.

**59)** Por lo tanto, la prueba testimonial y documental referida en los considerandos 54 y ss., sumados a los antecedentes mencionados en la letra g) del N° 26, de la resolución de cargos, permiten concluir que entre el 12 de septiembre y el 9 de octubre de 2014, se realizaron labores de retiro de asbesto friable, en la Central Termoeléctrica Bocamina I.

### B. Almacenamiento transitorio de material con asbesto. Exigencia de hermeticidad

**60)** De acuerdo a lo expresado en el N° 29 de la Resolución N° 1/AU08-2015-04798, una de las situaciones que, a modo ejemplar, sirvió de sustento al cargo, es la actuación de la experto en prevención de riesgos de la Mutual de Seguridad, Ana María Araya Soto, quien pese a constatar en las inspecciones a que se refiere el informe técnico N° 3 (Fs. 16), una situación de riesgo para la salud de los trabajadores, determinada por la falta de hermeticidad de un dispositivo de almacenamiento transitorio de material con asbesto, no prescribió medidas correctivas y lo que es más grave, reiteró dicho actuar al verificar en las visitas posteriores a que alude el informe técnico N° 4 (fs. 19), que dicha situación de riesgo persistía.

**61)** Sobre el particular, la Mutual de Seguridad sostiene en sus descargos que el "Procedimiento Operativo para Retiro de Asbesto", elaborado conjuntamente con AKERON CAF y

autorizado por la Autoridad Sanitaria, no exige que dichos dispositivos deban ser herméticos, pues sí lo son las bolsas selladas con material con asbesto que en ellos se depositan.

**62)** Analizado dicho "Procedimiento Operativo para Retiro de Asbesto", que rola a fojas 3855 y ss., se constató que ni siquiera alude a la existencia de lugares de acopio o almacenamientos transitorios, y solo regula en su numeral 6.3 sobre "Retiro de material contaminado con asbesto friable", el doble envasado, en bolsas de plástico, del material con asbesto.

**63)** Por el contrario, sí trata sobre los lugares de acopio temporal, el Procedimiento Técnico para el Trabajo Seguro "Retiro Material contaminado con Asbesto Friable Edificio Caldera (agregado a fojas 425 y ss.), que ENDESA acompañó a sus descargos en los sumarios sanitarios 15EXP308 y 15EXP901, aduciendo que forma parte de la documentación que entregó al contratista (en alusión a AKERON CAF Ltda.), sobre los procedimientos de retiro de asbesto de manera segura y que también envió a la SEREMI de Salud de la Región del Bío Bío.

**64)** Dicho antecedente, sumado a lo expresado en el Oficio N° 1196/2015, de fojas 231, de la SEREMI DE Salud del Bío Bío, en orden a que ENDESA S.A. y la ejecutante AKERON CAF Ltda., adjuntaron a la solicitud de autorización de manejo de asbesto, "...el Plan de Trabajo validado por ambas empresas, procedimientos de trabajo seguro y respaldo de la vigilancia en salud de los trabajadores, entre otros.", permiten concluir que el referido procedimiento técnico de trabajo seguro, es uno de los documentos fundantes de la Resolución Exenta N° 7852/2005 y que, según su N° 4, se consideran parte integrante de la misma.

**65)** Ahora bien, en su página 14 (fs. 438), el aludido Procedimiento Técnico, establece: "Una vez retirados los materiales con contenido de AF envueltos en dos capas de plástico de polietileno de 300 mm son su etiquetado desde el interior de la zona de saneamiento y de la zona naranja. Las bolsas u otros sistemas utilizados deben ser suficientemente resistentes de manera de permitir el transporte y disposición final de estos residuos sin su rompimiento". Luego agrega: "Una vez retirados los materiales encapsulados, destinarlos al lugar de acopio temporal, el cual debe cumplir con todas las exigencias indicadas en el D.S. N° 148".

**66)** El cuerpo normativo a que hace referencia, corresponde, según se infiere, al D.S. N° 148, de 2003, del Ministerio de Salud que aprueba el Reglamento Sanitario sobre Manejo de Residuos Peligrosos, calidad que reviste el asbesto, según lo establecido en su artículo 18. Ahora bien, el regular en el artículo 33 de su Título V, las condiciones que deben cumplir los sitios donde se almacenan residuos peligrosos, se constató que dicho reglamento no exige como requisito que éstos deban ser herméticos.

**67)** Respecto del mismo punto, cabe señalar que al consultarle al testigo Leonel Lippi Arroyo, por qué la experto en prevención de riesgos de la Mutual de Seguridad, formuló, en los informes técnicos N°s. 3 y 4, de fojas 16 y ss., una observación sobre la falta de hermeticidad de los dispositivos de almacenamiento transitorio, el señor Lippi manifestó (fojas 3551): "es correcto en lo que describe, pero incorrecto en lo que insinúa". Lo anterior, puesto que, según agregó, una vez retirado el asbesto, éste se introduce en una bolsa que se sella con una amarra plástica, la que a su vez se introduce en una segunda bolsa etiquetada, con lo que se cumple la norma de encapsulamiento, de modo que los containers no deben ser sellados.

**68)** Por su parte, el Gerente Técnico de Salud de la Mutual de Seguridad, don Héctor Jaramillo Gutiérrez, declaró a fojas 3555, que el aislante térmico con asbesto se introducía en una bolsa que se sellaba dentro de la burbuja, la que luego se trasladaba a la pre-burbuja, donde se introducía en otra bolsa que luego de ser sellada y pesada, se transportaba mecánicamente a los espacios de almacenamiento transitorio. Al respecto, señaló que éstos solo corresponden a una delimitación física y no requieren aislación, puesto que ésta la brindan las dos bolsas selladas que sí deben ser herméticas.

**69)** Der igual modo, al consultar a dicho testigo cómo se explica entonces que la Sra. Araya hubiere formulado una observación sobre la falta de hermeticidad del almacenamiento transitorio, el señor Jaramillo señaló: "no visualizó adecuadamente el tema, puesto que no constituye un problema técnico."

*¿esto es?  
el corrector  
normas y  
resiste*



4298  
Acto nil  
documentos  
acuerdo y  
acto

70) Consultado, además, por qué el Informe Técnico "Resumen de actividades en proyecto Saneamiento de Asbesto CT Bocamina I", de fojas 134, suscrito por Carlos Barril Zamora, Experto Asesor PRP, de la Gerencia Concepción Arauco de la Mutual de Seguridad, alude también a la hermeticidad de los almacenamientos transitorios, al señalar, como parte de las actividades desarrolladas por su Departamento de Prevención de Riesgos, la "Verificación de hermeticidad de lugares de almacenamiento transitorio y de burbujas de trabajo", el señor Jaramillo reiteró que solo debían ser herméticas las burbujas de trabajo y las bolsas, puesto que no existe norma que establezca dicha exigencia respecto del almacenamiento transitorio.

71) Por lo tanto, en virtud de la prueba rendida durante el término probatorio, se concluye que la hermeticidad de los almacenamientos transitorios de material con asbesto, no constituye una medida de seguridad prevista como exigencia, en el D.S. N° 148, de 2003, del Ministerio de Salud, ni en los planes de trabajo y procedimientos a los que debía ajustarse la ejecución del proyecto de saneamiento de asbesto friable y no friable, que la SEREMI de Salud Bío Bío autorizara, en virtud de la Resolución Exenta N° 7852, de 2014.

### C. Falta de visitas inspectivas periódicas

72) De acuerdo a lo consignado en el N° 30 de la Resolución N° 1/AU08-2015-04798, el cargo también se sustentó, a modo ejemplar, en la falta de visitas inspectivas periódicas por parte de un experto en prevención de riesgos de esa Mutualidad, durante el período comprendido entre el 5 de septiembre y el 9 de octubre de 2014, actividad de prevención que habría permitido revisar el cumplimiento de procedimientos de trabajo de todo el personal involucrado en la faena, de las condiciones en que ésta se ejecutaba y según lo constatado, prescribir las medidas necesarias para controlar los riesgos, acciones todas inherentes al desarrollo de las "actividades permanentes de prevención", conforme a lo expresado en el Oficio N° 6.203, de 2005, de la Superintendencia de Seguridad Social. (fs. 32 y ss.)

73) Ahora bien, dentro de las actividades que la Mutual de Seguridad refiere haber realizado como parte de su asesoría técnica preventiva, menciona a fs. 79, la reunión de 25 de agosto de 2014, a la que asistieron por ENDESA, Miguel Readí, Gerente de SSL, Jaime González S, Jefe de Área SSL; y por la Mutual de Seguridad, Carla Cariman, Gerente Clientes Transportes Telecomunicaciones y Energía; David González, Jefe del Departamento de Higiene Ocupacional, Patricia Valdés, Higienista Ocupacional Mutual y Francisco Valencia, Experto en prevención de riesgos.

74) En el acta de dicha reunión que, rola a fojas 4209 y ss., se dejó constancia que en esa ocasión los representantes de ENDESA explicaron el proyecto, se comprometieron a entregar toda la información necesaria y solicitaron la participación de dicha Mutualidad mediante la presencia de un experto a tiempo completo. En efecto, en su N° 2.3, se consigna lo siguiente: "El Sr. M. Readí solicita expresamente a Mutual de Seguridad una asesoría integral para el desarrollo del proyecto, a través del concurso de profesionales en Higiene Ocupacional, Seguridad Industrial y la aplicación de exámenes médicos a todos los trabajadores como parte de un plan de vigilancia de la salud".

75) Además, en dicha acta constan, entre otros, los siguientes acuerdos: "3.4 Mutual entregará al Sr. Jaime González, una propuesta de asesoría integral con profesionales en seguridad laboral, higiene ocupacional y medicina laboral para todo el desarrollo del proyecto (...); 3.5 Mutual solicitará formalmente al Sr. Mario Enero, Jefe de Planta de Central Bocamina Endesa, el Plan de Trabajo, la Carta Gantt y la autorización de la SEREMI de Salud Región del Bío Bío, para una revisión desde los aspectos legales y técnicos; 3.6 Mutual enviará un cronograma de reuniones de trabajo quincenales con ENDESA, con el propósito de hacer un seguimiento permanente al proyecto, su nivel de avance, resultados y evaluar la gestión."

76) Por otra parte, de los correos electrónicos que la Mutual de Seguridad acompañó a su escrito de fojas 4200, se desprenden los siguientes hechos, ordenados en forma cronológica:

a. Que, en el correo electrónico, de fojas 4209, que don por Jaime González Soto, Jefe de Área SSL de ENDESA, envió el jueves 11 de septiembre de 2014, a Francisco

Valencia y Michael Swaneck, Director de la cartera Energía y Telecomunicaciones, ambos de Mutual, les solicitó expresamente: "favor agradeceré reunirnos para ver el plan de actuación por parte de Mutual en lo referido al trabajo de retiro y remoción de asbestos en Central Bocamina"; y propuso para tal efecto, el 12 de septiembre de 2014, a partir de las 10:30 horas.

**b.** Que, mediante el correo electrónico, de fojas 4206, que, con igual fecha, Francisco Valencia envió al señor González Soto, junto con excusarse de asistir a dicha reunión, le informó sobre el estado actual de la agenda acordada, en alusión, según se colige, a los acuerdos adoptados en la reunión del 25 de agosto de 2014.

**c.** Que, en el correo electrónico, de 14 de septiembre de 2014, de fs. 4205, que Francisco Valencia envió a Carla Cariman, Michael Swaneck y Gonzalo Márquez, les planteó que la asesoría del "Proyecto de Retiro Central Térmica Bocamina", solicitada expresamente por el Sr. Readí, en particular, lo relativo a los puntos 3.3 y 3.4 - este último relativo a la asesoría integral de Mutual-, demandará una cantidad importante de horas hombre, por lo que sugirió contratar un profesional experto PRP, con especialidad de Higienista Ocupacional, para asignarlo exclusivamente al proyecto, a cargo de las siguientes tareas:

- i. Administrar la carpeta del proyecto, lo que incluye el plan de trabajo presentado a la SEREMI, la carta Gantt asociada al plan de trabajo y control de la gestión PRP de las empresas que participaran en el proyecto;
- ii. Mantener el registro de los exámenes médicos de los trabajadores;
- iii. Permanecer en la planta Bocamina, apoyando todas las medidas de higiene ocupacional y seguridad industrial en los procesos de retiro de asbesto de avance y
- iv. Emitir semanalmente un informe de gestión a Gerencia, que servirá de insumo a las reuniones que se sostendrían quincenalmente en Santiago con la administración de ENDESA.

El señor Valencia concluye dicho correo manifestando la siguiente inquietud: "si le (sic) basamos la asesoría en las visitas que puedan hacer a la Planta Bocamina los Sres. Carlos Barril y el Higienista Ocupacional Mutual en Concepción, no nos permitirá entregar una asesoría acorde a lo que está solicitando el cliente y ya los plazos están encima".

En una nota al pie, el señor Valencia señala, por último: "Este proyecto es emblemático para Endesa, para el país y además nos permite potenciar la fidelización de Endesa".

**d.** Que, asimismo, a fojas 4231, rola una copia del correo electrónico que Carla Mariman envió a Edmundo Zambrano (Gerente Seguro Zonal Sur) y a Iván Caro (Gerente de Clientes Concepción Arauco), donde expresa: "Hoy se debe definir el tipo de asesoría a la empresa". Además, en alusión al correo electrónico de Francisco Valencia, referido en la letra c. precedente, Mariman señala: "Más abajo hay un correo de Francisco que me parece pertinente abordar desde la asesoría de Casa Matriz". Luego agrega: "Solo recordar que mañana debemos responder a la empresa los avances y por problemas de agenda no se había abordado este tema a nivel gerencial con ustedes, por lo tanto nuestras disculpas por lo próximo de la respuesta".

**e.** Que, a fojas 4230, figura el correo electrónico, de 15 de septiembre de 2014, que Iván Caro envió a Carlos Barril (Asesor en prevención de riesgos profesionales Gerencia Clientes Concepción Arauco), consultándole su opinión sobre el correo de Carla Cariman, a que alude la letra d. precedente.

**f.** Que, en el correo electrónico, de igual fecha que costa en la misma foja, el señor Barril responde al señor Caro: "Esto es algo que se viene conversando desde hace unos tres meses. Hace unas semanas, hubo una conferencia telefónica entre Carla Mariman, todo el equipo que atiende Endesa en Santiago, más Jaime Vargas, Patricia Valdés, Manuel y yo. Se acordó que no se les daría al Higienista, pero que se les apoyaría quincenalmente con visitas mías y de Oscar Coloma (tiene asignado Akeron Caf, la empresa que retirará el asbesto). Para ello se les solicitaría una serie de información, entre ellas, la carta Gantt para colgarnos de ella y ejecutar algunas actividades, autorizaciones para la ejecución de los trabajos por parte de la SEREMI de Salud,

*hago un  
del asunto  
nuestro y  
nuevo*

4300  
Acto in  
truncato

Manuales de Procedimiento, entre otros. Hasta la fecha no nos ha llegado esa información, al menos nada a Concepción y ni idea si a Santiago. Aun con esto, el viernes nos llegó un correo desde la Central indicando que los trabajos de retiro ya comenzaron y que no hemos participado en nada hasta ahora."

**77)** Además, en el acta de la reunión que el 16 de septiembre de 2014, sostuvieron Jaime González S. Jefe de Area de SSL Endesa S.A. y Francisco Valencia, experto en prevención de riesgos de la Mutual de Seguridad, se dejó constancia de la solicitud formulada por el señor González para que la semana del 22 al 26 de septiembre, Carlos Barril, asesor Mutual para Bocamina Endesa y Jaime Vargas, asesor Mutual Higiene Ocupacional, efectuaran una visita a las instalaciones de Bocamina, con el propósito de tomar conocimiento de la fase en la que se encontraba el proyecto y asesorar a Endesa en las materias de Seguridad e Higiene Ocupacional.

**78)** Asimismo, en el N° 1.3 de la referida acta, de fojas 4237 y ss., se consigna lo siguiente: "El Sr. Jaime González ratifica la solicitud del Subgerente de Seguridad y Salud Laboral Endesa Sr. Miguel Readí, respecto de la designación al proyecto de un profesional de Mutual de Seguridad a jornada completa con competencias en Higiene Ocupacional y que trabaje como asesor directo de la Srta. Rose Marie Maldonado y los 4 expertos en prevención de riesgos que cumplen funciones de ITO del área de SSL Endesa S.A. Al respecto, se informa al Sr. Jaime González que a partir del 01 de octubre 2014 y hasta el 31.12.2014 Mutual de Seguridad se constituirá en la Central Bocamina Endesa con un profesional en terreno que asesore de forma permanente a la Srta. Rose Marie Maldonado y al equipo ITO, quien además cumplirá funciones de coordinación con las áreas de prevención de riesgos, higiene ocupacional y Medicina del Trabajo de Mutual Concepción, profesional que semanalmente emitirá un informe de las actividades desarrolladas."

**79)** En el mismo orden, cabe destacar que de acuerdo al correo electrónico, de 2 de octubre de 2014 (de fojas 3888), dirigido a Edmundo Zambrano, solo entonces la Mutual de Seguridad encomendó a una consultora el proceso de búsqueda y selección del experto en prevención de riesgos que contrataría para asesorar a ENDESA.

**80)** Por otra parte, a fojas 3885, consta el correo electrónico que el 6 de octubre de 2014, Francisco Valencia envió a Iván Caro, informándole que el día 9 de ese mes, viajaría desde Santiago a Concepción, la Higiniesta Ocupacional de Mutual de Seguridad. Srta. Patricia Valdés y que el día 10 se integraría Michael Swaneck, Director de la Cartera de Energía y Telecomunicaciones, con el propósito de dar apoyo y asesoría al programa de retiro de asbesto Bocamina y dar cumplimiento al programa de esa visita que para la jornada del 10 de octubre de 2014, contemplaba la siguiente actividad: "Elaboración del Plan de Trabajo Mutual de Seguridad Proyecto Retiro de Asbesto Bocamina".

**81)** De lo expuesto en los numerales precedentes, fluye, por tanto, que al 15 de septiembre de 2014, dicha Mutualidad aún se encontraba discutiendo internamente cuál sería el perfil profesional, competencias y tiempo de dedicación del experto en prevención que contrataría para asesorar a ENDESA, durante el proyecto de saneamiento de la Central Bocamina I, pese a que a esa data habían transcurrido tres semanas desde la reunión en que ENDESA les solicitó una asesoría integral que incluía la provisión de profesionales en Higiene Ocupacional, Seguridad Industrial.

**82)** De lo expresado en los correos electrónicos referidos en las letras d) y f) del considerando N° 76, fluye, asimismo, que no existió una comunicación fluida y oportuna entre la Casa Matriz y la Agencia Regional Concepción de la Mutual de Seguridad, para abordar tratar temas vinculados a la asesoría en cuestión, puesto que, por una parte, el señor Barril manifestó desconocer si al 15 de septiembre de 2014 se había recibido en Santiago información de ENDESA y por otra, la señorita Cariman reconoce que hasta entonces no se había abordado, a nivel gerencial, con la Agencia Concepción, la asesoría que se otorgaría a dicha empresa.

**83)** Además, consta en estos autos que, desde la reunión de 25 de agosto de 2014, transcurrieron casi 45 días hasta el 9 de octubre de 2014, cuando finalmente se constituyó en la faena la experto en prevención contratada por la Mutual de Seguridad para asesorar ENDESA,



*(como mi)  
Instituto  
mo*

profesional que luego elaboró el informe de fojas 3.681, que da cuenta de los resultados de esa primera visita.

**84)** Tanto o más relevante, es que al 10 de octubre de 2014, la Mutual de Seguridad aún no había concluido la elaboración de su plan de trabajo, pese a haber transcurrido entonces un mes desde que se inició al retiro de asbesto friable y 45 días desde el 25 de agosto de 2014, cuando asumió el compromiso de otorgar una asesoría integral en los términos consignados en el acuerdo 3.4 del acta de fojas 4209.

**85)** De lo expuesto en los numerales precedentes, se desprende además que, al menos desde el 11 de septiembre de 2014, ejecutivos de ENDESA instaron a la Mutual de Seguridad para que les diera a conocer el plan de acción de la asesoría integral en prevención comprometida en la reunión del 25 de agosto de ese año.

**86)** Asimismo, a esa altura, ENDESA habría manifestado su descontento por la falta de participación de la Mutual de Seguridad en el referido proyecto, según informa Carlos Barril a Iván Caro, en el correo electrónico de 15 de septiembre de 2014 (fojas 4230), en alusión a lo señalado en un correo recibido el viernes anterior, desde la Central.

**87)** Si bien el 23 y 24 de septiembre de 2014, el señor Carlos Barril y un Higienista Ocupacional de esa Mutualidad, visitaron la faena y elaboraron los informes de fojas 151 y ss., también lo es que dichas visitas se efectuaron en respuesta a la petición que les formulara ENDESA en la reunión realizada de 16 de septiembre, misma instancia en que dicha empresa ratificó la petición planteada en la reunión del 25 de agosto, por su Gerente de SSL, Miguel Readi, sobre la puesta a disposición de un experto en prevención, a tiempo completo, con el perfil y competencias consignadas en los N°s. 2.3. y 3.4. del acta respectiva (fojas 4209).

**88)** Lo anterior, evidencia que para ENDESA tales visitas no satisfacían su requerimiento de asesoría integral en prevención para el desarrollo del proyecto, que incluía la provisión, de profesionales con el perfil planteado en la reunión de 25 de agosto, competencias que, según fluye de los correos electrónicos citados en el considerando N° 76, no reunían quienes realizaron dichas visitas. Refrenda dicha conclusión, el que al 16 de septiembre de 2014, la Mutual de Seguridad, no había iniciado aún el proceso de selección que concluyó con la contratación de la experto en prevención de riesgos, Ana Araya Soto.

**89)** Además, respecto de los informes elaborados en torno a dichas visitas, se reiteran los reparos sobre su falta de fundamentación y/o precisión, expresados en los literales k) y m) del N° 26 de la resolución de cargos (N°1/AU08-2015-04798), cuestionamientos que no fueron abordados por la Mutual de Seguridad en sus descargos.

**90)** En otro orden, se desestima la alegación sobre la relevancia que revestiría para efecto del cargo, la circunstancia de que la Mutual de Seguridad solo haya tomado conocimiento de la Resolución Exenta N° 7852/2014, de la SEREMI de Salud Bío Bío, el 23 de septiembre de 2014.

**91)** Lo anterior, por cuanto existen una serie de antecedentes que permiten inferir que dicha Mutualidad estaba o debió estar en conocimiento del estado de avance del proyecto y de la autorización otorgada por la Autoridad Sanitaria, antes de que ENDESA le remitiera copia de la citada resolución. Entre ellos, cabe mencionar que en la página 13 de sus descargos refiere haber participado "activamente" en la elaboración tanto del "Procedimiento Operativo para Retiro de Asbesto", como en el cronograma de actividades de "Saneamiento Ambiental Retiro de Cubiertas con Asbesto", documentos esenciales para obtener la autorización de la Autoridad Sanitaria. A su vez, en la página 16, dicha Mutualidad refiere haber realizado una serie de actividades de asesoría técnica preventiva entre el 31 de julio y el 16 de septiembre de 2014, que suponen una interacción directa con personal de ENDESA y de AKERON CAF Ltda., por lo que no resulta atendible que solo hubiere tomado conocimiento de la autorización, cuando ENDESA le remitió una copia.

4302  
cabe en  
frontera  
do

92) En cuanto a las situaciones (huelga de trabajadores de AKERON, expulsión del país de los expertos en prevención de riesgos argentinos etc.) que, según se aduce, habrían retrasado el inicio del proyecto de retiro de asbesto, ha quedado demostrado en autos que no fueron obstáculo para que las labores de retiro de asbesto friable se iniciaran el 12 de septiembre de 2014 y continuaran al menos hasta el 9 de octubre del mismo año, aun cuando con volúmenes de extracción inferiores a los proyectados.

93) Además, a su respecto, no se precisa en los descargos, ni en la prueba rendida, cómo esos factores afectaron el desarrollo de las actividades de prevención que la Mutual de Seguridad debía otorgar.

#### **D. Actuaciones de la SEREMI de Salud del Bío Bío. Sumarios Sanitarios**

94) Mediante el Oficio N° 1196/2015, de fojas 231, dicha Entidad informó a esta Superintendencia que el 16 de agosto de 2014, ENDESA S.A. (empresa principal) y AKERON CAF (empresa contratista) presentaron la solicitud de autorización de manejo de asbesto, junto con un Plan de trabajo, procedimiento de trabajo seguro y respaldo de la vigilancia de los trabajadores y que, mediante la Resolución Exenta N° 7.852, de 5 de septiembre de 2014, autorizó a ENDESA para realizar el desmantelamiento de asbesto de la Central Termoeléctrica Bocamina I, consignándose en su N° 4, que la empresa ejecutante (AKERON) debía implementar en su totalidad el plan de trabajo, el cual sería fiscalizado por la Autoridad Sanitaria.

95) Por otra parte, consta a foja 321, que el 26 de enero de 2015, la aludida SEREMI instruyó en contra de la Mutual de Seguridad el sumario sanitario N°15EXP308, en virtud del acta de inspección N° 83.726 "... a objeto de recabar antecedentes médicos y técnicos sobre la exposición a agentes que pudiesen haber desarrollado una enfermedad de tipo ocupacional". Posteriormente, amplió dicho sumario en contra de ENDESA S.A. y de AKERON CAF.

96) Ahora bien, en la Resolución Exenta N° 158S3025, de 5 de mayo de 2015, la SEREMI de Salud Bío Bío resolvió:

- Sancionar con una multa de 200 UTM a la Mutual de Seguridad por "incumplimiento de la normativa legal y reglamentaria respecto de su obligación de dar cumplimiento a las exigencias legales a hacer efectivo el derecho establecido en el inciso tercero del artículo 7 de la Ley N° 16.744, respecto de don Omar González Valencia"

- Sancionar con amonestación a AKERON CAF SERVICIOS INDUSTRIALES LTDA., por no contar con registro personalizado de la entrega de los EPP.

- Absolver a ENDESA S.A., por cuanto no se habrían detectado anomalías o incumplimientos a la normativa legal en la materia investigada en ninguna de las 23 inspecciones efectuadas desde el inicio del saneamiento.

97) El 30 de junio de 2015, en virtud de la Resolución Exenta N°158S3490, se rechazó, por extemporáneo, el recurso de reposición interpuesto por la Mutual de Seguridad y por una segunda resolución, de igual fecha y número, se acogió el recurso de reposición interpuesto por AKERON CAF Ltda., declarándola absuelta.

98) El 21 de julio de 2015, don Omar González Valencia, recurrió también de reposición en contra de la Resolución Exenta N° 158S3025, recurso que fue proveído mediante la Resolución Exenta N° 16.230, de 8 de agosto de 2015, en la que se dispone:

a) Revisar extraordinariamente el sumario administrativo en cuestión, con el fin de incorporar los antecedentes aportados por el recurrente y decretar la apertura de un término probatorio por el término de 30 días;

b) Dejar sin efecto, los N°s. 2 y 3 de la Resolución N° 158S3025, de 5 de mayo de 2015, relativos a las sanciones de AKERON CAF y ENDESA y consecuentemente, la Resolución Exenta N° 158S3490, de 2015, que absolvió a la primera empresa, y

c) Mantener a firme lo resuelto respecto de la Mutual de Seguridad CCHC, por cuanto los nuevos antecedentes en nada inciden respecto de los cargos, prueba y sanción correspondientes a esta empresa.

99) En contra de la aludida Resolución Exenta N° 16.230, de 2015, AKERON CAF interpuso un recurso de protección (Causa Rol: 8328-2015) el cual fue rechazado por la C.A. de Concepción, por lo que apeló ante la Corte Suprema, cuyo pronunciamiento se encuentra pendiente.

100) El 15 de diciembre de 2015, por Resolución Exenta N° 34.832, se ordenó reabrir el sumario sanitario 15EXP308 y decretar la apertura de un período probatorio.

101) El 6 de marzo de 2015, en virtud del acta de inspección N° 83.733 y por denuncia de los trabajadores de AKERON CAF, Nelson Durán Novoa; Oscar Matamala Pinto; Boris Arce Medina, Jorge Pastor Henríquez, Abraham Veloso Veloso y Javier Jerez Burgos, la SEREMI de Salud de la Región del Bío Bío, inició el sumario sanitario 15EXP921 en contra de la Mutual de Seguridad, para investigar si hubo falta de actividades permanentes de prevención de riesgos, según el artículo 12 letra c) de la Ley N° 16.744 y el Título II del D.S. N° 40, sobre acciones planificadas con el fin de evitar que los trabajadores se enfermen a causa de su actividad laboral. Según consta en la referida acta, se solicitó a la Mutual de Seguridad "cronograma y copia de las intervenciones de la Mutual C.CH.C (sic) en el proceso de saneamiento de asbesto en Bocamina I.

102) El 25 de septiembre de 2015, la referida SEREMI dictó la Resolución N° 158S3890, que puso término a dicho sumario sanitario y en la que resolvió:

a. Sancionar a la Mutual de Seguridad de la C.CH.C. con una multa de 1.000 UTM, por infracción al artículo 72 del D.S. N° 101, de 1968 del MINTRAB y al artículo 3° del D.S. N° 40 de 1969, del mismo Ministerio, toda vez que dicha Mutuality:

i. "No ha acreditado estudios de puesto de trabajo y/o mediciones ambientales para evaluar la exposición a asbesto en zonas críticas

ii. No ha acreditado el control o vigilancia epidemiológica de en (sic) la realización de mediciones ejecutadas por la Mutual CCHC u observada técnicamente ante el Instituto de Salud Pública que el laboratorio de referencia nacional.

iii. No ha acreditado de acuerdo al D.S. N° 40/69, Título II, Art. 3° de actividades permanentes de prevención de riesgos a la empresa subcontratista AKERON CAF, de acuerdo a la magnitud de los riesgos de exposición a asbesto, mientras estos 6 trabajadores estuvieron expuestos en la planta. No informan a ENDESA como mandante de la obra y empresa principal."

b. Sancionar a AKERON CAF SERVICIOS INDUSTRIALES LTDA., con una multa de 500 UTM, por incumplimiento al artículo 184 del Código del Trabajo, 3 y 53, del D.S. N° 594, del Ministerio de Salud.

c. Sancionar a ENDESA S.A., por infracción a los artículos 183-A; 183-E y 184, del Código del Trabajo y el artículo 66 bis de la Ley N° 16.744.

#### E. Procesos judiciales

103) En las copias agregadas a fojas 3023 y ss. consta que la causa Rol: 7337-2015, del Tercer Juzgado Civil de Concepción, se inició por la acción de reclamación que en virtud del artículo 171 del Código Sanitario, la Mutual de Seguridad interpuso, el 13 de octubre de 2015, en contra de la Resolución Exenta N° 158S3490, de 30 de junio de 2015, de la SEREMI de Salud Bío Bío.

104) En su demanda, la Mutual de Seguridad sostiene que la SEREMI no le informó sobre el texto de la denuncia, ni le formuló cargos y que el 16 de enero de 2016, derivó al señor González Valencia a esta Superintendencia, cual es, a juicio de esa Mutuality, la autoridad facultada para sancionarla. Señala, además, que mediante el Ordinario N° 6950, de 27 de enero de

*Acto del  
tránsito  
pro*



4304  
*(como mi)  
trucos  
como*

2015 y otros posteriores, esta Superintendencia le requirió informes. Por tanto, aduce que dos organismos del Estado pretenden ejercer a su respecto el ius puniendi, por el mismo hecho y por la eventual infracción a las mismas normas, vulnerando así el principio non bis in ídem. Asimismo, alega que la resolución impugnada (de 30 de junio de 2015) solo le fue notificada el 6 de octubre de 2015, es decir, vencido con creces el plazo que establece el artículo 45 de la Ley N° 19.880, por lo que ha sido multada en base a un acto nulo que le genera perjuicios.

**105)** En cuanto al fondo, la Mutual de Seguridad sostiene que no ha incumplido la obligación de "hacer efectivo el derecho establecido en el inciso 3° del Art. 7° de la Ley N° 16.744/68 y no pudo haberla incumplido, pues esa disposición se aplica solo a enfermedades profesionales que no estén enumeradas en el D.S. N° 109 (...) y allí están indicadas las enfermedades relacionadas con el asbesto." Sostiene además que sí efectuó exámenes médicos a don Omar González V.

**106)** Ahora bien, según consta a fojas 3672, el 19 de enero de 2016, se llevó a efecto la audiencia de contestación y conciliación con la asistencia de apoderados de ambas partes, ocasión en que el Consejo de Defensa del Estado evacuó por escrito la contestación, donde sostiene que la resolución sancionatoria corresponde a la N° 158S3025, de 5 de mayo de 2015, notificada a la demandante el 15 de mayo de 2015, a cuyo respecto no se ha interpuesto el recurso de reclamación previsto en el artículo 171 del Código Sanitario, por lo que se encuentra a firme.

**107)** Mediante la resolución, de 28 de enero de 2016, el Tercer Juzgado Civil de Concepción, recibió la causa a prueba, fijando como hechos sustanciales, pertinentes y controvertidos, los siguientes:

a. Efectividad de haberse instruido por la Secretaría Regional Ministerial de Salud, Región del Bío Bío, sumario sanitario en contra de la empresa demandante. En su caso, fecha, hechos que constituyen la infracción investigada y resultado de ella;

b. Efectividad que dichos hechos construyen la infracción a la ley o reglamento de orden sanitario;

c. Efectividad que la sanción impuesta al actor corresponde a la infracción en el sumario sanitario, y

d. Efectividad que la Resolución N° 158S3025, de fecha 5 de mayo de 2015 dictada por la Secretaría Regional Ministerial de Salud, Región del Bío Bío, se encuentra a firme.

**108)** En lo relativo a la causa Rol: 7283-2015, del Primer Juzgado Civil de Concepción, se constató que dicho proceso se inició en virtud de la acción de reclamación que, conforme al artículo 171 del Código Sanitario, la Mutual de Seguridad interpuso contra de la Resolución N° 158S3890, de 25 de septiembre de 2015, de la referida SEREMI, que la sancionó con una multa de 1.000 UTM, por las tres causales descritas en el literal a. del N° 102, precedente.

**109)** En la respectiva demanda, que rola fojas 3559 y ss., dicha Mutualidad esgrime que la SEREMI de Salud Bío Bío vulneró el principio de legalidad, toda vez que carece de facultades para fiscalizar a las Mutualidades respecto del artículo 72 del D.S. N° 101, de 1968, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, siendo ello de competencia de la SUSESO. Además, sostiene que la aludida SEREMI vulneró el principio non bis in ídem, dado que SUSESO "por los mismos hechos que trata la sentencia administrativa reclamada" le ha requerido antecedentes. Por último, sostiene que, en su carácter de asesor técnico en prevención, cumplió con las obligaciones que la ley le impone. En tal sentido, describe a fojas 3577, las actividades y medidas preventivas que refiere haber implementado en materia de higiene ocupacional y seguridad.

**110)** En la audiencia de contestación y conciliación, celebrada el 19 de enero de 2016, la demandante ratificó su demanda y el Consejo de Defensa del Estado, evacuó por escrito su contestación.

**111)** Por último, el 18 de febrero de 2016, el Tribunal recibió la causa a prueba y fijó como hechos sustanciales, pertinentes y controvertidos, los siguientes:

*Asunto ni el  
imputar  
a uno*

- a. Ser efectivo que la reclamante no estaba obligada a efectuar estudios de puesto de trabajo, o en su caso, realización y acreditación de los mismos;
- b. Efectividad de que la reclamante realizó y acreditó mediciones ambientales para evaluar la exposición a asbesto en zonas críticas conforme a las normas técnicas;
- c. Efectividad de que la reclamante acreditó el control o vigilancia epidemiológica en la realización de mediciones que ejecutara;
- d. Efectividad que la reclamante realizó actividades permanentes de prevención de riesgos a la empresa subcontratista AKERON CAF, y
- e. Efectividad que la resolución reclamada infringe los principios del debido proceso y derecho a defensa de la reclamante, valoración de la prueba, congruencia, legalidad, racionalidad o doble sanción del mismo hecho (non bis in ídem), igualdad de las partes, imparcialidad y tipicidad. Hechos que configurarían dicha infracción.

**F. Existencia de un asunto litigioso sobre los hechos e imputaciones materia del cargo**

**112)** De conformidad a lo dispuesto en la letra c) del art 2° de la Ley 16.395, es función de esta Superintendencia, resolver las presentaciones, apelaciones y reclamos de usuarios, trabajadores, pensionados, entidades empleadoras, organismos administradores de la seguridad social y otras personas, ya sean naturales o jurídicas, en materias que no sean de carácter litigioso, dentro del ámbito de su competencia.

**113)** Por su parte, el inciso primero del artículo 126 del D.S. N° 1, de 1972, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, establece que esta Superintendencia tiene competencia exclusiva para fijar, en el orden administrativo, la interpretación de las leyes de previsión social y para informar sobre cualquiera materia de seguridad social, que no sea de carácter litigioso.

**114)** Según consta a fojas 64, al esgrimir la existencia de un asunto litigioso que versaría sobre los mismos hechos e imputaciones del cargo, la Mutual de Seguridad alude exclusivamente a la causa Rol: 7283-2015, del Primer Juzgado Civil de Concepción y, en específico, a una de las tres causales que sustentan la multa de 1.000 UTM que le impuso la SEREMI de Salud Bío Bío, en virtud de la resolución impugnada (N° 158S3890/2015, de 2015), cual es: "No ha acreditado de acuerdo al D.S. N° 40/69, Título II, Art. 3° de actividades permanentes de prevención de riesgos a la empresa subcontratista AKERON CAF, de acuerdo a la magnitud de los riesgos de exposición a asbesto, mientras estos 6 trabajadores estuvieron expuestos en la planta. No informan a ENDESA como mandante de la obra y empresa principal."

**115)** Ahora bien, según consta en las copias agregadas a fojas 3559 y ss., en el referido proceso judicial, solo son partes, la Mutual de Seguridad, como demandante y el Fisco de Chile, representado por el Consejo de Defensa del Estado, como demandado.

**116)** Consecuentemente, en virtud del principio que sobre el efecto relativo de las sentencias, consagra el inciso segundo del artículo 3° del Código Civil, los efectos del fallo que se dicte en dicha causa judicial, no serán oponibles a esta Superintendencia, por cuanto no ha sido emplazada, ni reviste, por tanto, la calidad de parte.

**117)** Asimismo, consta a fojas 3610, que el abogado Procurador Fiscal de Concepción, solo fue notificado de la demanda, el 13 de enero de 2016, data en que, por tanto, se trabó la litis.

**118)** Por consiguiente, al 3 de noviembre de 2015, cuando la Mutual de Seguridad presentó sus descargos, no existía una controversia entre las partes de la causa judicial en cuestión.

**119)** Sin perjuicio de los referidos argumentos de orden procesal, cabe agregar que de acuerdo al artículo 30 de la Ley N° 16.395, compete a esta Superintendencia, la fiscalización del Seguro Social contra Riesgos del Trabajo y Enfermedades Profesionales regido por la Ley N° 16.744 y de las instituciones que a él se dediquen. En similares términos, el artículo 30 de la Ley N°

4306  
Acto de  
Instructor  
sic

16.395, según vigente a la data de emisión del Oficio N° 6.203, de 2005, confería dicha atribución a esta Superintendencia.

**120)** Asimismo, el artículo 3° de la Ley N° 16.395, confiere a esta Superintendencia, la facultad de fiscalizar, dentro del ámbito de su competencia, la calidad y oportunidad de las prestaciones que otorgan las instituciones de previsión que fiscaliza.

**121)** Por tanto, se encuentran afectas a dicha facultad fiscalizadora, las prestaciones médicas, económicas y, en lo que interesa, las que deben otorgar las Mutualidades de Empleadores, para la prevención de riesgos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.

**122)** Ahora bien, en ejercicio de dicho rol fiscalizador y de las facultades interpretativas que le confería entonces la letra g) del artículo 38 de la Ley N° 16.395, esta Superintendencia emitió el Oficio N° 6.203, de 15 de febrero de 2005, dirigido a la Dirección del Trabajo, con copia a las Mutualidades de Empleadores, fijando el sentido y alcance de la expresión "actividades permanentes de prevención", contenida en los artículos 12 letra c) y 72 letra b) de la Ley N° 16.744. Al respecto, el referido dictamen señala que dicho término está referida a "todas aquellas gestiones, procedimientos o instrucciones que los organismos administradores deben realizar, dentro del marco legal y reglamentario vigente, en relación con la naturaleza y magnitud del riesgo asociado a la actividad productiva de sus entidades empleadoras afiliadas y que éstas deben implementar, cuando corresponda, con el concurso de los Departamentos de Prevención de Riesgos Profesionales y/o de los Comités Paritarios de Higiene y Seguridad, según sea el caso, con independencia de la ocurrencia o no de accidentes del trabajo o enfermedades profesionales."

**123)** Entre otras disposiciones, dicho pronunciamiento se sustenta en el artículo 68 de la Ley N° 16.744, que faculta a los organismos administradores para prescribir directamente a las empresas o entidades empleadoras las medidas de higiene y seguridad que hayan estimado necesarias, atendida la naturaleza del proceso productivo y el riesgo asociado al mismo, las que según preceptúa el mismo artículo, pueden dar lugar al recargo de su cotización adicional diferenciada, conforme inciso tercero del artículo 16 de la Ley N° 16.744 y al D.S. N° 67, de 1999, del Ministerio del Trabajo, que regula las exenciones, rebajas y recargos de la cotización adicional.

**124)** Según indica, además, el Oficio N°6203/2005, de las normas precitadas fluye la obligación de los organismos administradores de realizar visitas técnicas a las entidades empleadoras adherentes, conocer las condiciones de trabajo y los riesgos propios de ellas, evacuar informes técnicos, estableciendo las medidas necesarias y los plazos para controlar los riesgos que se detecten.

**125)** A la luz de la referida interpretación, el instructor de este proceso sancionatorio concluyó que las situaciones descritas en los N°s. 29 y 30 de la Resolución N° 1/AU08-2015-04798, evidenciaban el otorgamiento de una asesoría técnica en prevención deficiente durante la ejecución, de la faena de retiro de asbesto, en la Central Termoeléctrica Bocamina I. Lo anterior, por cuanto la Mutual de Seguridad no prescribió medidas para subsanar la falta de hermeticidad de un dispositivo de almacenamiento transitorio de asbesto - lo que, hasta ese momento, parecía constituir una medida de seguridad necesaria para controlar el riesgo de exposición a dicho agente-; y no se realizaron visitas inspectivas periódicas, por parte de un experto en prevención de riesgos de dicha Mutualidad, durante el período comprendido entre el 5 de septiembre y el 9 de octubre de 2014,

**126)** Por lo tanto, el fundamento normativo inmediato de la conducta infraccional materia del cargo, es el dictamen contenido en el Oficio N° 6203/2005 que, basado en la interpretación de una serie de normas legales y reglamentarias, fija el sentido y alcance de la expresión "actividades permanentes de prevención", que las Mutualidades de Empleadores deben realizar por mandato del artículo 12 letra c) de la Ley N° 16.744 y el artículo 3° del D.S. N° 40, de 1969, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

**127)** En el mismo orden, cabe agregar que según consta en la Resolución N° 158S3890/2015, de la SEREMI de Salud Bío Bío, el referido dictamen no es parte de las normas supuestamente infringidas por la conducta transcrita en el numeral iii del literal a. del considerando



4307  
Acto al  
truncato  
sete

102 de esta resolución, por lo que su incumplimiento, no es una materia debatida en la causa Rol: 7283-2015, del Primer Juzgado Civil de Concepción.

#### **G. Principio non bis in ídem**

**128)** Conforme a lo expresado en el numeral precedente, los fundamentos normativos de la sanción impuesta en la Resolución N° 158S3890/2015, de la SEREMI de Salud Bío Bío, difieren de los que sustentan el cargo materia de este proceso, por lo que no es efectivo que dos organismos de la Administración – en referencia a la SEREMI de Salud Bío Bío y a esta Superintendencia- se encuentran investigando “la eventual infracción a las mismas normas”, según esgrime en forme textual la Mutual de Seguridad.

**129)** Por lo tanto, se desestima la alegación sobre la vulneración del principio non bis in ídem.

**130)** En relación al mismo punto, cabe agregar que en la demanda correspondiente a la causa Rol: 7283-2015, la Mutual de Seguridad atribuye, a su vez, a la SEREMI de Salud Bío Bío, la vulneración del señalado principio, aduciendo que: “por los mismos hechos que trata la sentencia administrativa reclamada, la SUSESO ya ha requerido antecedentes mediante sendos oficios remitidos a mi representada” (fojas 3568).

**131)** Al formular dicha alegación la Mutual de Seguridad reconoce que esta Superintendencia fue la primera en radicar el conocimiento de los hechos, por lo que mal puede en esta instancia, pretender que se inhabilite permanente, en virtud del mismo principio.

#### **H. Principio de tipicidad**

**132)** El artículo 57 de la Ley N° 16.395 dispone que esta Superintendencia “podrá aplicar a las instituciones sometidas a su fiscalización, así como a sus directores, jefes de servicio, gerentes generales y ejecutivos relacionados con la administración superior de las mismas, que incurrieren en infracciones a las leyes, reglamentos, estatutos y demás normas que las rijan o a sus instrucciones o dictámenes emitidos en uso de sus atribuciones legales, las sanciones a que se refiere el artículo 28 del decreto ley N° 3.538, de 1980, previa investigación de los hechos. La multa a que se refiere el N° 2 de dicha disposición legal, ascenderá hasta un monto equivalente a 15.000 Unidades de Fomento”.

**133)** Luego, procede analizar si el citado artículo 57, al permitir la aplicación de sanciones administrativas, por la infracción a instrucciones emitidas por esta Superintendencia, vulnera el principio de legalidad.

**134)** Al respecto, cabe precisar según ha resuelto el Tribunal Constitucional, la reserva legal exige que “la ley regule los aspectos esenciales de la materia respectiva” (considerando 23 de la sentencia rol N° 2.264/2012), por lo que es posible y lícita la colaboración administrativa.

**135)** Ahora bien, en la misma sentencia, dicha Magistratura concluye que el artículo 15 de la Ley N° 18.410, que faculta a la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, para sancionar sus órdenes e instrucciones, reúne los requisitos de especificidad y determinación que ha exigido su jurisprudencia, puesto precisa con claridad cuál es la autoridad que puede emitir las órdenes e instrucciones: la Superintendencia de Electricidad y Combustibles; establece con precisión cuáles son las empresas obligadas a acatar dichos actos: “las empresas, entidades o personas naturales, sujetas a la fiscalización o supervisión de la Superintendencia”; y también señala con claridad la conducta que se reprocha: infracciones de las leyes, reglamentos y demás normas o incumplimiento de las instrucciones y órdenes que les imparta la Superintendencia. Del mismo modo, se establecen las garantías para las personas: el procedimiento administrativo sancionatorio (artículos 17 y 18 A) y la reclamación judicial (artículo 19)” (considerando 25 de la sentencia Rol N° 2.264/2012).

**136)** Siguiendo el criterio expresado en dicha sentencia, se concluye que el artículo 57 de la Ley N° 16.395, cumple los requisitos de especificidad y determinación, al indicar

*Acto in  
truncato  
eche*

con claridad cuál es la autoridad que puede emitir las órdenes e instrucciones, esto es, esta Superintendencia; establecer con precisión cuáles son las entidades obligadas: "las instituciones sometidas a su fiscalización, así como a sus directores, jefes de servicio, gerentes generales y ejecutivos relacionados con la administración superior de las mismas" y precisar cuál o cuáles son las conductas susceptible de ser sancionadas: "infracciones a las leyes, reglamentos, estatutos y demás normas que las rijan o a sus instrucciones o dictámenes emitidos en uso de sus atribuciones legales". Del mismo modo, la Ley N° 16.395 contempla un proceso administrativo sancionatorio y la existencia de una reclamación judicial (artículos 55, 56, 57 y 58).

**137)** En lo que respecta al Principio de Tipicidad, el considerando 33° de la sentencia 2264-2012, señala que dicho principio exige que la conducta tenga el núcleo esencial definido en la ley (sentencias roles N°s. 479/2006, 480/2006, 747/2007 y 1.413/2010). Luego agrega: "Por lo mismo, establecido dicho núcleo esencial, es admisible la colaboración de la autoridad administrativa. Este principio no impide que la Administración pueda sancionar conductas cuyo núcleo esencial se encuentre descrito en la ley y estén más extensamente desarrolladas en normas administrativas. En este último caso, este Tribunal ha sostenido que no considera contrario a la Constitución el que un precepto de carácter legal habilite a una Superintendencia a sancionar, en condiciones que no se describen en ese mismo precepto, todas y cada una de las conductas susceptibles de ser sancionadas" (STC 479/2006).

**138)** En la especie, la Mutual de Seguridad sostiene, a fojas 70, que el cargo que se le imputa, constituye una acusación genérica, donde la conducta reprochada, carece de una definición precisa.

**139)** Al respecto, cabe destacar que el cargo materia de este proceso sancionatorio, no se agota en la expresión "Otorgar una asesoría técnica preventiva deficiente para controlar el riesgo de exposición a asbesto", puesto que, según precisa, la Resolución N° AU08-2015-04798, dicho cuestionamiento dice relación con la asesoría que la Mutual de Seguridad otorgó durante la faena de retiro de asbesto, que AKERON CAF Ltda., ejecutó, por encargo de la mandante, ENDESA S.A., en la Central Termoeléctrica Bocamina I.

**140)** Además, cabe recordar que dicha imputación se fundamenta, a modo ejemplar, en los hechos descritos en los N°s. 29 y 30 de la Resolución N° 1/AU08-2015-04798, a los que tácitamente aluden la Mutual de Seguridad, en la página 20 de sus descargos, cuando se refiere a situaciones que habrían retrasado, en su fase inicial, el proyecto de retiro de asbesto.

**141)** Asimismo, en el cargo se establece que el carácter deficiente de la asesoría en cuestión, obedece a que ésta "no se ajusta" y, por tanto, contraviene, el Oficio N° 6203/2005 de esta Superintendencia, que al interpretar, la expresión "actividades permanentes de prevención", determina qué acciones deben realizar las Mutualidades de Empleadores para cumplir con el imperativo que les impone el artículo 12 letra c) de la Ley N° 16.744 y el artículo 3° del D.S. N° 40, de 1969, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

**142)** En consecuencia, el dictamen contenido en el Oficio N° 6203/2005, por cierto vinculante para las Mutualidades de Empleadores y debidamente puesto en conocimiento de la Mutual de Seguridad, especifica y complementa la conducta reprochada, cuyo núcleo esencial describe el artículo 57 de la Ley N° 16.395, al facultar a esta Superintendencia para sancionar "infracciones (...) a sus instrucciones o dictámenes emitidos en uso de sus atribuciones legales".

**143)** Por lo tanto, el cargo formulado en este proceso sancionatorio cumple con los estándares que de acuerdo a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, exigen los principios de reserva legal y de tipicidad de la conducta.

#### **I. Rol de las Mutualidades de Empleadores**

**144)** Sobre este punto, cabe señalar que el cargo no desconoce, por el contrario señala expresamente el rol asesor que corresponde ejercer a las Mutualidades de Empleadores en materia de actividades de prevención de los riesgos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. Por lo expuesto, no se ahondará más en este punto.

#### **VI. CONCLUSIONES**

145) En consecuencia, con el mérito de los antecedentes de este proceso sancionatorio, se concluye que la falta de hermeticidad de los dispositivos de almacenamiento transitorio de asbesto, observada como una irregularidad en los informes técnicos N° 3 y 4, de fojas 16 y 19, no constituye una medida de seguridad prevista en los planes de trabajo y procedimientos a los que debía ajustarse la ejecución del proyecto de saneamiento de asbesto friable y no friable, autorizado por la SEREMI de Salud Bío Bío, en virtud de la Resolución Exenta N° 7852, de 2014.

*como en el  
anexo  
muse*

146) Consecuentemente, no procede reprochar a la Mutual de Seguridad que no hubiere prescrito a ENDESA una medida correctiva para subsanar dicha observación.

147) Asimismo, se ha acreditado en autos que dicha Mutualidad, pese a estar en conocimiento que entre el 12 de septiembre y el 9 de octubre de 2014, se realizaron labores de retiro de asbesto friable en la Central Termoeléctrica Bocamina I, no proporcionó a ENDESA S.A. dos insumos esenciales de la asesoría integral en prevención que dicha empresa le solicitó previo al inicio de las faenas, cuales son, la provisión, para todo el desarrollo del proyecto, de profesionales en seguridad laboral e higiene ocupacional; y el programa de trabajo, con las actividades específicas de Prevención de Riesgos y de Higiene ocupacional que desarrollaría durante el mismo.

148) Por consiguiente, la asesoría técnica en prevención comprometida por la Mutual de Seguridad con ENDESA, fue deficiente en términos de la oportunidad de su otorgamiento.

149) En términos de su calidad, refuerza su carácter deficiente, la falta de conocimiento que sobre las exigencias de encapsulamiento del material con asbesto, evidenciaron, tanto la experto en prevención de riesgos contratada por la Mutual de Seguridad, Ana Araya Soto, como el experto asesor de su Gerencia Concepción Arauco, don Carlos Barril, al representar, en el primer caso, como una irregularidad (condición insegura) la falta de hermeticidad del almacenamiento transitorio de material con asbesto y, en el segundo, como una materia a fiscalizar, la hermeticidad de tales dispositivos, en el contexto de las actividades de prevención que, según el informe agregado a fojas 134, dicha Mutualidad desarrolló durante el proyecto.

150) Por último, por los fundamentos expuestos en los acápite F, G y H, del Capítulo V de esta resolución, no se acogen las alegaciones referidas a la existencia de un asunto litigioso, y a la supuesta vulneración de los principios non bis in ídem, de legalidad y tipicidad de la conducta.

151) En consecuencia, con la salvedad anotada sobre la hermeticidad de los almacenamientos transitorios, se concluye que se encuentra acreditada en este proceso la conducta infraccional descrita en el N° 1 dispositivo, de la Resolución N° 1/AU08-2015-04798 y la responsabilidad que respecto de ella le cabe a la Mutual de Seguridad de la Cámara Chilena de la Construcción, por lo que no procede absolverla del mismo.

#### RESUELVO:

1. Aplíquese a la Mutual de Seguridad de la Cámara Chilena de la Construcción, conforme a lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley N° 16.395, una multa a beneficio fiscal **1.000 Unidades de Fomento**, por el cargo formulado en el N° 1 dispositivo, de la Resolución N° 1/AU08-2015-4798.

El aludido artículo 57 establece que de acreditarse las infracciones por las cuales se formulan los cargos, esta Superintendencia procederá aplicar las sanciones a que se refiere el artículo 28 del D.L. N° 3.538, de 1980, esto es, multa a beneficio fiscal de hasta 15.000 UF o censura. Tratándose de las multas, su inciso segundo prescribe que su monto específico se determinará apreciando fundadamente la gravedad y las consecuencias del hecho, la capacidad económica del infractor y si éste hubiere cometido otras infracciones de cualquier naturaleza en forma reiterada. Se entenderá que son infracciones reiteradas cuando se hayan cometido dos o más de ellas en los últimos veinticuatro meses.

En la especie, para la graduación del monto de las referidas multas, se ha tenido en consideración, por una parte, la capacidad de la Mutual de Seguridad y las sanciones que le han



4310  
Caso del  
proceder  
dice

En la especie, para la graduación del monto de las referidas multas, se ha tenido en consideración, por una parte, la capacidad de la Mutual de Seguridad y las sanciones que le han sido aplicadas durante los últimos veinticuatro meses, según el Registro de Sanciones de esta Superintendencia. Ellas son:

AÑO	RESOLUCIÓN	SANCIÓN
2015	N° 11, de 23 de enero de 2015	Multa de 500 UF
	N° 44, de 22 de abril de 2015	Multa de 150 UF
	N° 57, de 22 de mayo de 2015	Multa de 1.200 UF
2014	N° 92, de 24 de noviembre de 2014	Multa de 200 UF
		Multa de 100 UF
		Multa de 100 UF
		Censura
		Censura

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

3. En contra de esta resolución podrá interponerse ante esta Superintendencia, el recurso de reposición previsto en el artículo 59 de la Ley N° 19.880 y ante la Corte de Apelaciones de Santiago, el recurso de reclamación establecido en el artículo 58 de la Ley N° 16.395, dentro del plazo de quince días hábiles contado desde su notificación.

ANÓTESE, COMUNÍQUESE, NOTIFIQUESE Y ARCHÍVESE



*[Handwritten signature]*  
CLAUDIO REYES BARRIENTOS  
SUPERINTENDENTE DE SEGURIDAD SOCIAL

Lo que transcribo a usted para su conocimiento

Saluda atentamente a usted



*[Handwritten signature]*  
GABRIEL ORTIZ PACHECO  
MINISTRO DE FE

#### DISTRIBUCIÓN

- Expediente
- Mutual de Seguridad de la Cámara Chilena de la Construcción (Apoderados; Gerente General y Presidente de Directorio)
- Intendencia de Seguridad y Salud en el Trabajo