



PGC/GOP/KJN

AU08-2020-01569.

REF: Resuelve reposición interpuesta por CODELCO División Salvador, Administrador Delegado del Seguro de la Ley N° 16.744, en contra de la Resolución Exenta N° 364, de esta Superintendencia.

=====
RESOLUCIÓN EXENTA N°449/

SANTIAGO, 1° de julio de 2021.

VISTOS:

La Ley N° 16.395, que Fija el Texto Refundido de la Ley de Organización y Atribuciones de la Superintendencia de Seguridad Social y su procedimiento sancionatorio, especialmente las letras b) y m) de su artículo 2° y los artículos 1°, 30, 48, 52, 55, 56 y 57, la Ley N° 19.880, que “Establece Bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los Órganos de la Administración del Estado”, lo prescrito en la Ley N° 16.744 y en su Reglamento; lo dispuesto en la Resolución Exenta N° 40, de 2014, de esta Superintendencia, que establece procedimiento interno para la realización del proceso sancionatorio previsto en la Ley N° 16.395; lo señalado en el Memorándum N° 2/2020 de la Intendencia de Seguridad y Salud en el Trabajo y la Resolución Exenta N° 467 que designa instructora, la Resolución N°/1-AU08-2020-01569, mediante la cual se formularon cargos a la División y a algunos de sus ejecutivos, la Resolución N°2/-AU08-2020-01569, de 24 de septiembre de 2020, mediante la cual se tuvieron por presentados descargos, por acompañados poderes y se dispuso la apertura de término probatorio, Resolución N°3/-AU08-2020-01569, que resolvió la entrega de antecedentes del proceso; Resolución N°4/-AU08-2020-01569, que se pronunció respecto a declaración testimonial, fijo días y horas, Resolución N°5/-AU08-2020-01569, del proceso que se pronuncia respecto a los escritos presentados y Resolución 6/- AU08-2020-01569 que tuvo presente la documentación acompañada y decretó el cierre del proceso sancionatorio y la Resolución Exenta N° 364, que aplicó sanciones conforme al artículo 57 de la Ley N° 16.395 y,

TENIENDO PRESENTE:

1) Que, el inciso 5° del artículo 1° de la Ley N° 16.395, dispone que “Corresponderá a la Superintendencia la supervigilancia y fiscalización de los regímenes de

seguridad social y de protección social, como asimismo de las instituciones que los administren, dentro de la esfera de su competencia y en conformidad a la ley”;

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, conforme al artículo 72 de la Ley N° 16.744, las empresas que cumplan con las condiciones que señala dicho artículo, tendrán derecho a que se les confiera la calidad de administradoras delegadas del seguro, respecto de sus propios trabajadores, en cuyo caso tomarán a su cargo el otorgamiento de las prestaciones que establece la presente ley, con excepción de las pensiones.;

4) Que, de acuerdo a la letra c) del artículo 12 del mismo texto legal, el Seguro será administrado también por “los administradores delegados”.

5) Que, según dispone el artículo 74 de la Ley N° 16.744, “Los servicios de las entidades con administración delegada serán supervigilados por el Servicio Nacional de Salud y por la Superintendencia de Seguridad Social, cada cual dentro de sus respectivas competencias”.

6) Además, el artículo 2° de la Ley N° 16.395, en su literal k) preceptúa que es función de la Superintendencia “Velar porque las instituciones fiscalizadas cumplan con las leyes y reglamentos que las rigen y con las instrucciones que la Superintendencia emita, sin perjuicio de las facultades que pudieren corresponder a otros organismos fiscalizadores.

7) Que, no se debe perder de vista que El derecho a la Seguridad Social, se encuentra garantizado en la Constitución Política de la República, siendo un derecho fundamental, y debiendo la acción del Estado estar dirigida a garantizar el acceso de todos los habitantes al goce de prestaciones básicas uniformes, sea que se otorguen a través de instituciones públicas o privadas. El Estado además supervigilará el adecuado ejercicio del derecho a la seguridad social.

8) 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;

9) 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;

10) Que, en el mismo orden de ideas la remisión que indica el artículo N° 57 antes citado, debe entenderse hecha al actual artículo N° 36 del D.L. N° 3.538, atendido al cambio de numeración del mencionado Decreto,

11) 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

12) Que, en ejercicio de las potestades que la Ley N° 16.395 confiere a esta Superintendencia, se designó a la funcionaria Katherine Jadad Navarrete, como instructora de un proceso sancionatorio en contra CODELCO División El Salvador, como Administrador Delegado del Seguro de la Ley N° 16.744, y sus ejecutivos, destinado a acreditar los hechos y responsabilidades derivados de los incumplimientos descritos en el Memorándum N°2/2020, de la Intendencia de Seguridad y Salud en el Trabajo.

I. ANTECEDENTES GENERALES DEL PROCESO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO AU08-2020-01569

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/ AU08-2020-01569, de 31 de julio de 2020, se formularon los cargos, que se enumeran a continuación, tanto para la División como para alguno de sus ejecutivos:

14) Al Gerente General de la División, Sr. Christian Toutín:

- **“Instaurar al interior de la División Salvador una política que insta a la rebaja de días perdidos, que pudieran tener los trabajadores de CODELCO Salvador, con ocasión de accidentes del trabajo”.**

De igual forma, se formuló al Sr. Toutin el cargo por:

- **“No respetar la normativa relativa a la entrega de información confidencial de trabajadores.”.**

15) Al Director de Seguridad, Sr. Sergio Zamora Maltés y al Gerente de Sustentabilidad y Seguridad, Sr. Ricardo Sobarzo Ceballos, los siguientes cargos:

- **Realizar gestiones para revertir y anular una licencia médica válidamente emitida a un trabajador, a quién, conforme a lo verificado por esta Superintendencia, correspondía el otorgamiento del reposo médico, prescrito en dicha licencia, instruyendo recalificar a “Sin tiempo perdido” el accidente laboral del trabajador, vulnerando de esta manera sus derechos de Seguridad Social garantizados en la Constitución Política de la República y en las Leyes, incumpliendo el otorgamiento de prestaciones contempladas en el Seguro de la Ley N° 16.744, al que se encuentran obligados los administradores delegados de dicho Seguro.”.**

16) Al Señor Zamora, Director de Seguridad:

- **Prohibir la asistencia al Comité Calificador al Sr. Tello, quién a la época del eventual incumplimiento, detentaba el cargo de Jefe del SATEP de CODELCO División Salvador.**
- **Impedir la asistencia al curso metodología del árbol de causa, impartido por esta Superintendencia, a su Jefe SATEP, en su calidad de revisor.”**

17) A CODELCO División Salvador, como administrador Delegado de la Ley N° 16.744, se formulan los siguientes cargos:

- Falta de procedimientos efectivos para resguardar y proteger la confidencialidad de la información de los trabajadores. (Oficio Ord. N° 43.499, de 10 de julio de 2007).
- Establecer procedimientos que permiten que la información confidencial de los trabajadores, sea compartida por distintos estamentos al interior del administrador delegado, vulnerando la Constitución Política de la República, las leyes 19.628, 20.584, así como Circulares y Oficios de esta Superintendencia, y la demás normativa tendiente a proteger la vida privada de las personas.
- Incumplir instrucciones de esta Superintendencia en el sentido de no instruir a los médicos que otorgan la primera atención, para que indiquen reposo laboral a los trabajadores que se encuentran incapacitados de retornar a su trabajo habitual, ordenando al Director de la Clínica San Lorenzo y a sus médicos de urgencia, no asignar reposo a los trabajadores accidentados de la Ley N° 16.744 de CODELCO División Salvador.
- Establecimiento de prácticas, que permiten al interior de la organización, conductas colusivas entre los ejecutivos para esconder accidentes, debido al otorgamiento de incentivos económicos por cero accidentes, por parte de la División.

Que, mediante Resolución Exenta N°364 de fecha 30 de abril de 2021, se sancionó con UF 1.400, a CODELCO División Salvador.

A don Cristián Toutin, Gerente General de la División El Salvador, la sanción correspondiente a una multa de UF 100 conforme a lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley N° 16.395, por los hechos que fueron objeto de cargo en este proceso sancionatorio.

A don Sergio Zamora Maltés, Director de Seguridad de la citada División, la sanción correspondiente a UF 150, conforme a lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley N° 16.395, por los hechos que fueron objeto de cargo en este proceso sancionatorio.

19) Asimismo se absolvió a don Ricardo Sobarzo Ceballos, Gerente de Seguridad y Sustentabilidad de la División, por cuanto no se acreditó su participación directa en los hechos denunciados y que sustentaron el presente proceso sancionatorio.

20) Que, el 11 de junio de 2021, encontrándose dentro de plazo, el Administrador Delegado presentó un recurso de reposición, en contra de la Resolución Exenta N°364, cuyos fundamentos y peticiones se exponen a continuación:

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

21) En virtud del recurso de reposición interpuesto, en lo Principal, solicitan Reposición, en el Primer Otrosí, se reservan acciones y, en el Segundo Otrosí, Acompañan documentos.

22) Solicitan reconsideración de las sanciones contenidas en la Resolución N° 364 y que son las que se han aplicado a: a) Christian Toutin Navarro, multa correspondiente a UF100, conforme con lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley N° 16.395, por los hechos objeto de cargo dentro del proceso sancionatorio y que se consignan en las conclusiones de la resolución; b) Sergio Zamora Maltés, multa correspondiente a UF150, conforme con las mismas consideraciones; y c) Codelco Chile, División Salvador, multa correspondiente a UF1.400, en los mismos términos.

23) Antecedentes preliminares del recurso de reposición que deducen:

Señalan que, atendido que existen fundamentos comunes para sostener el presente recurso de reposición, respecto de las 3 sanciones aplicadas, es que la estructura del recurso se plantea siguiendo la siguiente lógica argumental:

- Solicitud de dejar sin efecto los cargos y consecuentemente las 3 sanciones conforme con los argumentos que exponen.
- De manera complementaria, solicitan dejar sin efecto cada uno de los cargos y las sanciones aplicadas a cada uno de los sancionados, conforme con el mérito de los fundamentos de hecho y de derecho que se exponen en cada caso.

24) Dejan constancia que el recurso interpuesto, no implica una renuncia de, acciones o recursos legales que procedan en contra de la resolución recurrida, conforme con lo establecido en el artículo 54 de la LBPA.

25) Siguiendo entonces la estructura antes enunciada, solicitan, se dejen sin efecto las sanciones aplicadas a Christian Toutin Navarro, Sergio Zamora Maltés y Codelco Chile, División Salvador, por las consideraciones de hecho y de derecho que se reproducen resumidamente, a continuación:

26) Respecto a la prescripción de la acción infraccional alegada y de la Caducidad del Procedimiento Administrativo Sancionador.

27) Tal como hicieron presente en sus descargos, afirman que, en materia de infracciones administrativas y específicamente en este caso, al no existir una norma expresa que establezca un plazo de prescripción de la acción estatal para hacer efectiva la eventual aplicación de sanciones a nuestros mandantes, tanto la doctrina como la jurisprudencia igualmente han sostenido la indudable identidad entre el Derecho Penal y el Derecho Administrativo sancionador, en razón de que ambas ramas jurídicas constituyen una manifestación de la facultad punitiva del Estado, por lo que, el plazo de prescripción aplicable es el que regula el Código Penal para las faltas y no el del Código Civil en el marco de su conceptualización como derecho común.

28) En consecuencia, atendido el tiempo transcurrido entre los hechos denunciados y la notificación de cargos en contra de los representados, solicitan que se declare la prescripción de la acción infraccional, declarándola extinguida y, consecuentemente, extinguida también la responsabilidad infraccional.

29) Siguiendo el mismo orden de ideas, el administrador delegado alega La caducidad del procedimiento administrativo de la especie. Lo anterior, por cuanto entre el inicio del proceso sancionatorio han transcurrido más de 6 meses.

30) Asimismo, solicitan la reconsideración de la resolución administrativa en la parte que sanciona a los recurrentes por aplicación de lo dispuesto en artículo 57 de la Ley N°16.395, por infracción al principio de legalidad al no existir sanción asociada o vinculada con la normativa mencionada.

31) También solicitan la reconsideración de la resolución administrativa en la parte que sanciona a los recurrentes por aplicación de lo dispuesto en artículo 57 de la Ley N°16.395, por infracción al principio de legalidad al no existir sanción asociada o vinculada con la normativa mencionada. Al respecto sostienen que debido a la reforma del decreto ley N° 3.538, el artículo 28 al que alude el artículo 57 de la ley N° 16.395, estaría entonces derogado.

32) Lo anterior, por cuanto el D.L N° 3.538, cambió su estructura y por tanto sostienen que el fundamento legal de la sanción aplicada por la SUSESO está dado por el artículo 57 de la Ley N°16.395). En este sentido, sostienen que, el artículo 28 en comento, no cuenta con numerales ni tampoco hace referencia a sanciones de ninguna naturaleza, por lo que habría sido desplazado a otras normas de la mencionada fuente legal, el artículo 36, inserto dentro del Título III "Apremios y Sanciones", las que no han sido recogidas por la Ley N°16.395 ni por ninguna otra norma transitoria que haga posible, aplicar dichas sanciones con el mérito o con base en lo que se dispone en el artículo 57 de la Ley N°16.395.

33) En sustento de lo anterior, citan los artículos 6 y 7 de la CPR y, en definitiva indican que la sanción de multa aplicada a sus representados en este proceso es ilegal y, en virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Constitución, artículo 2 de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado y el artículo 53 de la Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos, adolece de un vicio de invalidez, desde que la SUSESO no tiene facultad de aplicar una sanción no prevista expresamente en el ordenamiento jurídico positivo, ni por analogía ni por aproximación interpretativa o historia de la ley, lo que implica que el reproche formulado es contrario a derecho por carecer de cobertura legal.

34) En subsidio de lo solicitado en el párrafo anterior, en virtud del recurso de reposición, solicitan que se dejen sin efecto las siguientes sanciones:

Sanción aplicada al señor Christian Toutin Navarro, en su calidad de Gerente General de la División Salvador, ya que, según se indica en la resolución, se habría "acreditado durante el presente proceso sancionatorio, el segundo cargo formulado, al SR. Toutin, esto es: b) No respetar la normativa relativa a la entrega de información confidencial de trabajadores."

35) En efecto, tal como formularon ya en sus descargos señalaron que se rechazaba "el cargo que se formula al señor Toutin relacionado con no respetar normativa relativa a la entrega de información confidencial de trabajadores. Lo anterior, ya que éste nunca la ha pedido ni ha propiciado aquello.

36) Expresan que el Gerente General de la División Salvador no interviene en la administración delegada de manera activa y menos aún en los aspectos vinculados al cumplimiento de la normativa legal relativa a confidencialidad de la información sensible que maneja SATEP.

37) En este sentido, sostienen que el derecho a ser debidamente informado de una acusación constituye un elemento fundamental del derecho de defensa en el ámbito de las sanciones administrativas, que condiciona la efectividad de todos los demás derechos que en este procedimiento asisten al imputado.

38) Respecto a la Resolución, específicamente a la parte que sanciona al Gerente General, transcriben los numerales 65 a 72.

39) Agregan que es el propio denunciante, doctor Tello Salfate, quién era el Jefe SATEP de la época, y éste, no tomó acciones para remediar la situación que se supone era irregular y de su conocimiento en especial, por el cargo, funciones y experiencia profesional, nada hizo al respecto, sin que tampoco exista constancia de que ello le haya sido comunicado tampoco al Gerente General, quien por razones obvias no podía estar al tanto de esta situación de gestión específica de la administración delegada, que por su propia naturaleza, era tratada por los mismos médicos y personal autorizado que operaba el sistema.

40) Respecto al numeral “68) Cabe notar que desde el año 2007, se le ha instruido a la Administración Delegada, respecto a la confidencialidad de los datos médicos. En efecto, se instruyó a esa entidad que, las unidades médicas no deben entregar la información específica relativa al diagnóstico del trabajador. En cambio, deben comunicar información relacionada, tales como la restricción para desarrollar ciertas actividades que forman parte del quehacer laboral del afectado, por el tiempo que el facultativo lo estime necesario, a fin de permitir cumplir cabalmente con el deber de higiene y seguridad.”.

41) Señalan que no se divisa cómo el Gerente General de la División Salvador, que es Ingeniero Civil en Minas, pudo ser sujeto pasivo de esta instrucción, más allá de que se le haya dado tal instrucción a la administración delegada hace más de 14 años a la fecha, cuando don Christian Toutin Navarro aún no asumía el cargo de Gerente General de la División Salvador en el año 2018.

42) En tal sentido, expresan que no se puede confundir la responsabilidad de la organización, con la responsabilidad que le asiste a los miembros de la organización por hechos determinados, donde el estándar para sancionar a estos últimos requiere necesariamente que se verifique de manera estricta el cumplimiento de los principios de tipicidad y culpabilidad en materia de responsabilidad infraccional.

43) Respecto al principio de tipicidad, que está estrechamente vinculado con el principio de legalidad, señalan “con elementos que permiten marcar algunas diferencias”. El principio de tipicidad ha sido también proclamado con uno más de los principios a los que debe someterse el Derecho Administrativo sancionador.

44) Citando el inciso final del artículo 19 N° 3 de la Constitución, señalan que el Tribunal Constitucional se ha encargado de establecer cuál es su alcance: “Este principio, universalmente reconocido, surge como suprema protección de los derechos del individuo, ya que asegura al hombre la facultad de actuar en la sociedad con pleno conocimiento de las consecuencias jurídicas de sus actos”, señalando posteriormente que “la función de garantía ciudadana del principio de tipicidad –el conocimiento anticipado de las personas del comportamiento que la ley sanciona– se cumple a plenitud mientras más precisa y pormenorizada sea la descripción directa e inmediata contenida en la norma”.

45) Citando también el principio de culpabilidad, señalan que, la aplicación de este principio, a las sanciones administrativas significa, en primer término, que éstas no pueden imponerse sino al infractor que ha actuado de forma dolosa o culposa. Precisan que, el Tribunal Constitucional da por supuesta la culpabilidad como un elemento para configurar la responsabilidad administrativa, vinculada estrechamente con la presunción de inocencia.

46) Por lo anterior y sintetizando lo expuesto en su recurso, respecto a este punto, solicitan acoger la reposición planteada, desestimando el cargo formulado al Gerente General de la División Salvador don Christian Toutin Navarro, consistente en no respetar “la normativa relativa a la entrega de información confidencial de trabajadores”, desechándolo en todas sus partes y, en consecuencia, reconsiderar su resolución dejando sin efecto el cargo y consecuentemente la aplicación de multa, disponiendo en su lugar que se le absuelva de este cargo y que como consecuencia de ello se deja sin efecto la multa aplicada.

47) Respecto a la Sanción aplicada al Director de Seguridad, Sr. Sergio Zamora Maltés, conforme con el cargo formulado consistente en realizar gestiones para revertir y anular una licencia médica válidamente emitida a un trabajador, a quién, conforme con lo verificado por esta Superintendencia, correspondía el otorgamiento del reposo médico, prescrito en dicha licencia, instruyendo recalificar a “Sin tiempo perdido” el accidente laboral del trabajador, vulnerando de esta manera sus derechos de seguridad social garantizados en la Constitución y en las leyes, incumpliendo el otorgamiento de prestaciones contempladas en el Seguro de la Ley N° 16.744, al que se encuentran obligados los administradores delegados de dicho Seguro

Sostienen que, si se analiza la formulación de cargos propiamente tal y la resolución sancionatoria, concluyen que lo que se atribuye como acción o acciones antijurídicas al señor Zamora Maltés es lo siguiente:

- Realizar gestiones para revertir y anular una licencia médica válidamente emitida a un trabajador, a quien, conforme con lo verificado por la Superintendencia, correspondía el otorgamiento del reposo médico.
- Instruir recalificar a “Sin tiempo perdido” el accidente laboral del trabajador.

Señalan que el modelo de gestión de la administración delegada SATEP de Codelco Chile se basa en que cada uno de los actores tienen funciones específicas y determinadas, de modo tal que entre ellos se produzca la debida separación de funciones que garantice el cumplimiento legal, eficiencia, control e independencia. Agregan que el señor Zamora Maltés en todo momento respetó la separación de funciones entre SATEP y su rol de Director de Seguridad y Salud Ocupacional, no pudiendo entenderse que por el hecho de sostener comunicaciones de tipo laboral relacionadas con temas de seguridad y salud ocupacional, pudo haber existido una interferencia o intervención en las funciones que competen exclusivamente a SATEP, ni que habría realizado gestiones indebidas o prohibidas por el ordenamiento jurídico, más allá de intentar adoptar las debidas coordinaciones que permitan asegurar el respeto irrestricto a la normativa vigente en la materia.

Expresan que hubo un error en los protocolos que se siguieron, probablemente, pero el error no es atribuible al señor Zamora Maltés, sino que precisamente a la negligencia del doctor Rubén Tello Salfate, a saber el Jefe de SATEP de la época, quien, a sabiendas de los protocolos y de las instrucciones de la SUSESO respecto del otorgamiento de licencias médicas por parte de médicos externos para trabajadores accidentados, no se aseguró de que se cumplieran tales instrucciones por todos los medios a su alcance. Él tenía el conocimiento y el deber de cuidado al respecto.

Por lo anterior sostienen que, atribuir responsabilidad infraccional al señor Zamora Maltés por realizar una gestión eventualmente errónea, desde la perspectiva de la administración delegada del seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, no resulta correcto, ya que éste, en estricto rigor jurídico, no era el sujeto pasivo de las instrucciones de la SUSESO en esta materia, por mucho que se pretenda indebidamente confundir el rol de empleador y el de administrador delegado.

48) Así las cosas, reiteran tal como en los descargos presentados, que quien tenía la responsabilidad en ese momento y por lo tanto, tenía la calidad de garante del cumplimiento normativo, era Rubén Tello Salfate y no el señor Zamora Maltés, quien en un contexto de error común respecto del tratamiento de las licencias médicas, gestionó lo que estimó era lo que correspondía conforme con el derecho.

49) Enfatizan que, el empleador puede cuestionar tanto el otorgamiento de las licencias médicas como la extensión del reposo a la luz del contenido del reglamento de licencias médicas D.S. N° 3 /1984, lo que es de común conocimiento -, sin que existiese dolo o malicia alguna en su actuar, y aseguran que éste no pretendió jamás privar al trabajador de sus

derechos, sino que simplemente instó por que se canalizaran las gestiones administrativas conforme con lo que él, en ese momento determinado, pensaba era lo correcto.

50) Sobre este punto, insisten en que no existe ninguna norma legal ni administrativa que coloque a los funcionarios de Codelco Chile, actuando en calidad de empleadores, como sujetos pasivos de la obligación de instar porque las licencias se emitan por tal o cual prestador médico, por lo que, en el contexto en que se suscitaron los hechos y desde la perspectiva de eventuales responsabilidades personales, los únicos que pudieron tener una responsabilidad de tal naturaleza fueron precisamente los médicos que intervinieron en el curso causal de los acontecimientos, o sea, el doctor Tello Salfate, a saber Jefe SATEP de la División y los médicos de la Clínica que anularon la licencia o instruyeron aquello, pero en ningún caso el señor Zamora Maltés.

51) Transcriben como antecedente para desvirtuar lo anterior, un correo electrónico de Rubén Tello, dirigido al Jefe de Administración de las Personas con copia a don Sergio Zamora Maltés y otros, de fecha 04 de junio de 2019 a las 17:19 horas, donde expresa lo siguiente:

“Estimado Oscar,
Por encargo del Sr. Sergio Zamora, informo que la licencia médica tipo 5, n° 51862188 del 18.05.2019, correspondiente al Sr. LUIS MORALES ZULETA, Rut: 17.493.132-1, por 21 días a contar del 18.05.2019, ha quedado nula, debido a que el caso fue recalificado a sin tiempo perdido, es decir sin reposo. Me informa Sergio Zamora que el Sr. Morales se encuentra actualmente trabajando. Ante esta situación la División le debe pagar sueldo, ya que no corresponde pago de subsidio. Informo de esta situación, para las gestiones correspondientes,
Saludos cordiales,”.

52) Expresan que no se puede inferir en caso alguno que don Sergio Zamora Maltés haya solicitado la anulación de la licencia médica y que “no se ha comprendido el sentido de la comunicación”. Y a juicio de los representantes, lo que claramente estaba informando en dicho correo el doctor Tello Salfate es que por encargo del señor Zamora Maltés, él está informando la situación de anulación de la licencia médica, que él mismo había dispuesto, pero no que este último haya sido quien requirió la anulación de la licencia médica en cuestión. Si así hubiere sido, esto es, que el Jefe SATEP, a saber, médico cirujano, hubiere anulado una licencia médica a requerimiento del Director de Seguridad, el mismo doctor Tello Salfate habría incurrido en una senda infracción a su contrato de trabajo y a su rol como Jefe SATEP, precisamente por incumplir lo dispuesto en el SIGO-G-004, instrumento del cual él era el principal destinatario en su rol y responsable de su cumplimiento y que corresponde a la normativa interna que regula el funcionamiento de la administración delegada en Codelco Chile (y que se acompaña en el segundo otrosí).

53) Insisten en que “si la SUSESO estima que a partir del correo antes mencionado, el señor Zamora Maltés solicitó la anulación de la licencia en cuestión, yerra en su apreciación, porque ese correo no emana de su persona y, por otra parte, tampoco dice que él haya solicitado tal anulación”. Lo que este último requirió fue que se informase acerca de la referida anulación al área de administración de personal a través del Jefe SATEP, a saber, el responsable de emitir las licencias médicas y también el responsable de la anulación de la licencia médica en el caso concreto que estamos analizando.

54) En lo que respecta a instruir recalificar como “sin tiempo perdido” el accidente del trabajador a que hacen referencia, señalan que el señor Zamora Maltés ha sido categórico en negar total y absolutamente esta circunstancia, reafirmando en todo momento el

irrestricto respeto a las competencias y facultades que tiene SATEP para calificar los accidentes del trabajo de manera exclusiva y excluyente.

55) Aclaran que, no obstante lo anterior, aunque así hubiere sido, el señor Zamora Maltés no tenía dicha facultad y quien calificaba los accidentes era precisamente SATEP a través del doctor Rubén Tello, por lo que no se puede atribuir responsabilidad por esta circunstancia a quien no podía disponer aquello. Lo anterior, sin perjuicio de que no existe ningún antecedente objetivo que permita sospechar que esa instrucción existió.

56) Concluyen señalando que, tratándose de dicho cargo no existe una infracción normativa que sea susceptible de ser atribuida de manera particular y específica al Director de Seguridad de la División señor Sergio Zamora Maltés, ya que toda la normativa relacionada al punto dice relación con obligaciones que debían ser cumplidas por el Jefe SATEP o derechamente por profesionales médicos, mas no por el Director de Seguridad y Salud Ocupacional de la División.

57) Así las cosas, expresan que, si bien se podría sostener que existieron deficiencias de tipo administrativo en el cumplimiento de protocolos e instructivos de la SUSESO en relación con el otorgamiento de licencias médicas por parte de facultativos que brindan la primera atención a trabajadores accidentados, lo cierto es que estas deficiencias son de tipo organizacional, debiendo recaer la responsabilidad en la organización de la administración delegada del seguro y no en una persona natural determinada, como es el caso del señor Zamora Maltés, quien por diversas circunstancias no atribuibles a su responsabilidad pudo verse compelido a actuar de la manera en que lo hizo, en el contexto de la ocurrencia de un accidente del trabajo que afectó a la División.

58) En otra línea argumental, indican que el error de prohibición, en cuanto a la observancia en el ámbito del Derecho Administrativo sancionador del principio de "culpabilidad". La presencia de una infracción administrativa requiere que el sujeto que realiza la acción antijurídica sepa, o pueda saber, que la misma se halla prohibida por el derecho. Cuando tal conocimiento falta, se habla del error de prohibición, en contraposición al error de tipo que supone el desconocimiento de la situación descrita por la norma administrativa.

59) En esta línea de razonamiento, se podría decir que el error de prohibición es el reverso del conocimiento de la antijuridicidad. Está presente siempre que el sujeto no haya conocido al tiempo del acto que su conducta era contraria a lo dispuesto en una norma administrativa sancionadora, captando tanto las hipótesis de falsa representación como las de ausencia de esta.

60) Sostienen que es relevante si se consideramos la situación particular del señor Zamora Maltés, quien, estiman, no era destinatario de los dictámenes e instructivos de la SUSESO en materia de otorgamiento de licencias médicas, por lo que no podía o debía conocer que su actuación podría entrar en pugna con la normativa específica dispuesta para estos efectos por dicha autoridad, la que, por cierto, no tiene la virtud de presumirse conocida por todos como es el caso de la ley.

61) Agregan que aún en el hipotético caso en que el señor Zamora Maltés pudiese considerarse sujeto pasivo de las instrucciones y normativas de la SUSESO en la materia que se le reprocha en virtud de los cargos formulados, lo cierto es que la antijuridicidad del acto se diluye precisamente por el error de prohibición que hemos mencionado, circunstancia que, por lo demás, en caso alguno aplicaría respecto del ex Jefe SATEP, Rubén Tello Salfate.

62) En conclusión, conforme con todo lo que señalan, solicitan acoger la reposición planteada, desestimando el cargo formulado al Director de Seguridad, Sr. Sergio

Zamora Maltés consistente en realizar gestiones para revertir y anular una licencia médica válidamente emitida a un trabajador, a quién, conforme con lo verificado por la Superintendencia, correspondía el otorgamiento del reposo médico, prescrito en dicha licencia, instruyendo recalificar a "Sin tiempo perdido" el accidente laboral del trabajador, vulnerando de esta manera sus derechos de seguridad social garantizados en la Constitución y en las leyes, incumpliendo el otorgamiento de prestaciones contempladas en el Seguro de la Ley N° 16.744, al que se encuentran obligados los administradores delegados de dicho Seguro, desechando el cargo formulado por las razones que exponen y, en consecuencia, decretar su absolución al respecto.

63) Respecto a la Sanción aplicada al Director de Seguridad Sr. Sergio Zamora Maltés conforme con el cargo formulado consistente en "Prohibir la asistencia del señor Tello Salfate al Comité Calificador".

64) En relación con este punto, se remiten a todo lo indicado en el escrito de descargos presentado.

65) En tal sentido, dan por expresa e íntegramente reproducidos todos los argumentos ya vertidos anteriormente a propósito de los cargos formulados al Gerente General de la División y al mismo señor Zamora Maltés, lo que dadas las características de esta segunda imputación le resultan perfectamente aplicables a efectos de reconsiderar la decisión sancionatoria sostenida por la SUSESO.

66) En conclusión, conforme con todo lo señalado, solicitan acoger la reposición planteada, desestimando el cargo formulado al Director de Seguridad Sr. Sergio Zamora Maltés, consistente en Prohibir la asistencia del señor Tello Salfate al Comité Calificador.

67) Finalmente y con respecto a la Sanción aplicada a Codelco Chile, División Salvador, como administrador delegado de la Ley N°16.744, conforme con lo que han sostenido durante el desarrollo del proceso, entienden que la administración delegada del seguro, durante la gestión que estuvo a cargo del doctor Rubén Tello Salfate y que presentó deficiencias y desviaciones que motivaron finalmente reestructurar el área correspondiente, creándose la Dirección SATEP a nivel Divisional, a cargo actualmente del doctor Eduardo Tapia Selaya, con quien sostienen, se están realizando todos los ajustes necesarios para adecuar la gestión de la administración delegada de la División conforme con la normativa legal y las instrucciones de la SUSESO.

68) En este sentido, la reconsideración que solicitan por el presente recurso, respecto de este cargo y la sanción cursada a la división consiste en eliminar el cargo de la letra g) del numeral 77), toda vez que no se ha acreditado, a su juicio, en el proceso que se hayan establecido procedimientos que permitan que la información confidencial de los trabajadores sea compartida por distintos estamentos al interior del administrador delegado.

69) Al respecto, estiman que si bien pueden existir desviaciones o malas prácticas que se traduzcan en falta de restricciones suficientes para que se produzcan situaciones como la observada, lo cierto es que el cargo en cuestión, en los términos en que está formulado, más bien queda subsumido dentro del cargo de la letra f) del mismo numeral 77), ya que si de una u otra manera se permite que información confidencial sea compartida, es porque precisamente no existen procedimientos efectivos para resguardar y proteger la confidencialidad.

70) Lo anterior ya que lo que propone el cargo de la letra g) del numeral 77) supone la existencia de dolo, cuestión que no se ha acreditado en la especie, al contrario de lo que se propone en la letra f) del mismo numeral, que discurre sobre la base de la culpa o de

cierta falta de diligencia en el cumplimiento de la obligación de resguardo que recae sobre la organización de la administración delegada respecto de esta información sensible.

71) En consecuencia, solicitamos acoger la reposición en el sentido propuesto, desechando el cargo de la letra g) del numeral 77) de la resolución recurrida.

III. ANÁLISIS DE LAS ALEGACIONES DE CODELCO ADMINISTRADOR DELEGADO DIVISIÓN SALVADOR EXPUESTOS EN SU RECURSO DE REPOSICIÓN.

72) Respecto a los argumentos esgrimidos por el administrador Delegado y que han sido transcritos y sintetizados, desde el numeral 21 al 71, de esta resolución, esta Superintendencia señala que, en el proceso sancionatorio respectivo, se revisó de forma detallada los argumentos que hace presente el Administrador Delegado y fueron tenidos en consideración al momento de resolver.

73) Acompañan en su recurso:

- Guía –SIGO CODELCO- Guía Corporativa de Estructura y Funcionamiento de la Administración Delegada en CODELCO.
- 6 Oficios Ords. de esta Superintendencia, dirigidos a la Administración Delegada de la División Salvador, a través del Gerente General, que “dan cuenta del rol de “buzón” u oficina de partes, que para estos efectos asume el citado ejecutivo.”.

74) Ahora bien, respecto de la alegación basada en la prescripción de la acción infraccional, ha de tenerse presente que, tal como se indicó en la Resolución Exenta N° 365 y habida consideración a que no existe una norma expresa que establezca un plazo de prescripción de la acción estatal para hacer efectiva la eventual aplicación de sanciones, la Contraloría General de la República, ha modificado el criterio de “identidad” entre el derecho penal y el administrativo, estableciendo mediante el dictamen N° 24.731, de 2019, que “...atendida la falta de una norma que regule el plazo de prescripción de la responsabilidad por infracciones administrativas, procede aplicar el plazo general de prescripción de 5 años establecido en el artículo 2.515 del Código Civil, contados desde el momento que se comete la infracción.”. Lo anterior se sustentó en la jurisprudencia judicial actual de la Excm. Corte Suprema, la cual ha establecido que frente a la ausencia de un texto legal expreso que regule el plazo de prescripción en relación con el ejercicio de la potestad sancionatoria de la Administración, cabe aplicar en forma supletoria las normas del derecho común dentro del ámbito civil y, en ese entendido, hacer aplicación de la regla general de prescripción extintiva de 5 años a que se refiere el artículo 2.515 del Código Civil.

75) Lo anterior por cuanto, dicho término, no era efectivo para asegurar el carácter represivo de estas sanciones. De este modo, la función sancionadora de la Administración comienza con la constatación de una infracción y la eventual formulación de los cargos respectivos (como ha sucedido en la especie) teniendo un plazo máximo de 5 años para su persecución.

76) Respecto a la esbozada caducidad, también esgrimida en sus descargos y en el recurso que se resuelve, conviene hacer presente que una vez iniciado el procedimiento sancionatorio, la Corte Suprema ha sostenido reciente y específicamente respecto a la figura del *decaimiento del procedimiento sancionador*, que, como sabemos, es una forma de terminación de los procesos o procedimientos administrativos, por una dilatación injustificada que el término máximo para su conclusión es el de 2 años, por aplicación analógica del artículo 53 de la ley N° 19.880 (CS Rol N°257-2019, c°3).

77) Por último, debiese haber un plazo de 6 meses de absoluta inactividad, tanto por parte de la instructora como de los representantes y como bien saben, jamás existió inactividad por ese tiempo, realizándose constantemente gestiones y medidas para mejor resolver.

78) A mayor abundamiento, esa parte solicitó extensiones de plazo (termino probatorio) y además, se excedió en los plazos para la entrega de documentación solicitada, transcurriendo el plazo fijado para ello, razón por la cual, el procedimiento sancionatorio, duro lo que debía durar habida consideración de las tramitaciones, extensiones, medidas para mejor resolver y documentaciones aportadas, no existiendo de la manera más absoluta, inactividad por 6 meses como quiere indicar esa parte, para hacer el símil con la institución de abandono del procedimiento.

79) Por último se debe tener presente que cada acto, resoluciones, solicitudes interpuestas por las partes, escritos, medidas para mejor resolver, declaraciones testimoniales y, en definitiva cada acto del proceso, interrumpirán el plazo de prescripción, por tratarse de un proceso en tramitación activa.

80) Respecto de la solicitud de reconsideración de la resolución administrativa en la parte que sanciona a los recurrentes por aplicación de lo dispuesto en artículo 57 de la Ley N° 16.395, por infracción al principio de legalidad al no existir sanción asociada o vinculada con la normativa mencionada.

81) Sobre este punto sostenido en la reposición, cabe hacer presente que la Superintendencia tiene un proceso sancionatorio establecido en el artículo 48 y siguientes de la Ley N° 16.395, que fija el texto refundido de la ley de organización y atribuciones de la Superintendencia de Seguridad Social.

82) Específicamente, en lo tocante a la supuesta ilegalidad de la sanción cursada, debe tenerse presente la vigencia tácita de la norma, toda vez que no fue la intención del legislador derogar la escala de sanciones, si no hacer referencia al citado D.L. que fue modificado en el intertanto.

83) En este sentido, no se ha derogado el artículo 28 contenido en el Decreto N° 3.538, sino que ha cambiado de numeral, reproduciéndose la escala de sanciones aplicables, en el artículo 36.

84) Por tanto, no se ha incurrido en una ilegalidad como sostienen esa parte, toda vez que el legislador no ha derogado la facultad sancionadora que detenta la Superintendencia, y formalmente solo ha existido un cambio de numeración, siendo aplicable la escala de sanciones respectiva, en virtud de su vigencia tácita, atendido a la armonía de las demás normas legales que componen y sustentan la facultad sancionatoria de esta Superintendencia.

85) Ahora bien, en cuanto a la solicitud de reconsideración, atendida específicamente a dejar sin efecto la Sanción aplicada al señor Christian Toutin Navarro, en su calidad de Gerente General de la División Salvador.

86) A este respecto, específicamente en cuanto a la no intervención del Gerente General, cabe hacer presente que la Administración delegada, son aquellas empresas que cumpliendo los requisitos legales han sido autorizadas como "Empresas con Administración Delegada" de este Seguro Social, respecto de sus propios trabajadores, otorgándoles las prestaciones de orden médico, preventivo y económicas, con excepción de las pensiones de invalidez que las paga el ISL.

87) Por tanto, la delegación se otorga a la empresa y la responsabilidad del cumplimiento de las instrucciones, recae en el Gerente General, por lo que es equívoco pensar que solo cumple la labor de buzón, como esgrime en su escrito de reposición, toda vez que, como en cualquier empresa, su mandato y responsabilidad no termina solo con delegar, sin luego, supervisar.

88) A mayor abundamiento, incluso en el documento SIGO que aportan en su recurso, se ve la dependencia, al menos administrativa, del SATEP, de la Gerencia General, por tanto, no puede eludirse la responsabilidad, si bien, dada la doble calidad que detentan las empresas con administración delegada, se torna más difusa la separación.

89) Con todo, y en cuanto a los demás argumentos invocados para dejar sin efecto la sanción, éstos se replican en el recurso que se está resolviendo, por lo que debe estarse a lo resuelto a través de la resolución sancionatoria, en cuanto no se aportan nuevos antecedentes para variar lo resuelto.

90) Finalmente, respecto a la sanción cursada al Sr. Zamora, se hace presente que, los antecedentes tenidos a la vista y los que han sido aportados por la parte de CODELCO, no permiten desvirtuar los cargos formulados, especialmente, por cuanto, requeridos, no se aportó documento de viaje para la asistencia al comité calificador de agosto, tal como se denunció y tampoco, el mail posterior que acompañan, tampoco permite concluir que el señor Zamora no realizó gestiones para dejar sin efecto la licencia médica válidamente cursada a un trabajador.

91) Sin perjuicio de lo anterior y habida consideración de argumentos esgrimidos en cuanto a las acciones tendientes para evitar que situaciones como las descritas se produzcan nuevamente y considerando que pudo haber fallas en los protocolos vigentes a la época de los hechos denunciados, se resuelve lo siguiente:

IV RESUELVO:

1. Rebájese la multa de UF 1.400 en UF 200, quedando de esta manera la multa cursada al Administrador Delegado en UF 1.200.

2. Rebájese a UF 50 la multa cursada al Sr. Cristián Toutin, Gerente General de la División Salvador de CODELCO.

3. Rebájese a UF 100, la sanción cursada a don Sergio Zamora Maltés, Director de Seguridad de la citada División.

4. Inscríbese las referidas sanciones en el registro público de sanciones a que alude el inciso final del citado artículo 57.

ANÓTESE, COMUNÍQUESE Y ARCHÍVESE

PAMELA GANA CORNEJO
SUPERINTENDENTA DE SEGURIDAD SOCIAL (S)

Lo que transcribo a usted para su conocimiento.

Saluda atentamente a usted,

GABRIEL ORTIZ PACHECO.
MINISTRO DE FE.

A: A: CODELCO DIVISIÓN SALVADOR
(GONZALO GUAJARDO
INGRID SOLORZA).