

2351 *06.02.2017

OFICIO ORD. N°

ANT.: Sin antecedentes.

MAT.: Facultades fiscalizadoras de la Superintendencia de Pensiones, respecto de los beneficios y fondos que administra el Instituto de Previsión Social.

FTES.: Ley N° 20.255, artículos 47 y 48. Ley N°16.395. Decreto N°2421, de 1964, del Ministerio de Hacienda, que fija el texto refundido de la Ley N°10.336, de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República. Ley N°19.234. DL N°3.501 de 1980. DL N° 1263, de 21 de noviembre de 1975, Orgánico de Administración Financiera del Estado. Ley 20.798.

DE: SUPERINTENDENTE DE PENSIONES (S)

A: SEÑOR CONTRALOR GENERAL DE LA REPUBLICA

Esta Superintendencia de Pensiones ha procedido a analizar las diversas normas legales, que se refieren tanto a los regímenes previsionales del Antiguo Sistema de competencia del Instituto de Previsión Social (IPS), como a los fondos que dicho Instituto administra para el otorgamiento de los respectivos beneficios previsionales, llegando a las siguientes conclusiones en cuanto a las facultades fiscalizadoras que posee a su respecto:

I.- Facultades de fiscalización de esta Superintendencia de Pensiones, respecto de los beneficios previsionales del Antiguo Sistema, administrados por el Instituto de Previsión Social:

1.- En virtud de lo previsto por la Ley N°20.255, en sus artículos 47 y 48, a esta Superintendencia de Pensiones le fueron traspasadas las mismas funciones y atribuciones que tenía la Superintendencia de Seguridad Social, tanto en relación con el ex Instituto de Normalización Previsional, como administrador de los regímenes de prestaciones de las ex Cajas de Previsión, del Servicio de Seguro Social, como en materia de Leyes Reparatorias, con la sola excepción de aquellas referidas a la Ley N° 16.744.

Pues bien, la Ley N° 16.395, que fijó el texto refundido de la Ley de Organización y Atribuciones de la Superintendencia de Seguridad Social, especialmente en sus artículos 2°, 3°,

38° y 39°, establece la procedencia de realizar fiscalizaciones a la gestión administrativa y técnica del Instituto de Previsión Social, particularmente relativa a los procesos y procedimientos de concesión de los beneficios de los asegurados de las ex Cajas de Previsión, con el propósito de revisar las materias que conforme con la jurisprudencia de esa Contraloría General y de la propia Superintendencia de Seguridad Social, eran de competencia de esta última y, por tanto, ahora de esta Superintendencia de Pensiones.

A su vez, la Ley N° 18.689, que fusiona en el ex Instituto de Normalización Previsional, los regímenes previsionales que indica, publicada en el Diario Oficial del 20 de enero de 1988, en su artículo 4° previene que, la Superintendencia de Seguridad Social debe fiscalizar a dicho Instituto con arreglo a la legislación vigente, en todos aquellos aspectos relacionados con las instituciones previsionales que se fusionan y los regímenes que administraban, sin perjuicio de las facultades de ese Organismo Contralor.

Por su parte, el Decreto N° 2421, de 1964, del Ministerio de Hacienda, que fija el texto refundido de la Ley N° 10.336, de Organización y Atribuciones de ese Organismo Contralor, en su artículo 10 previene que le corresponde de manera exclusiva al señor Contralor General de la República informar los expedientes sobre derecho a sueldos, gratificaciones, asignaciones, desahucios, pensiones de retiro, jubilaciones y montepíos o cualquier otro asunto que se relacione o pueda relacionarse con fondos fiscales.

Del mismo modo, en el artículo 36, letras g) y h), del indicado cuerpo normativo, se establece que le corresponde a esa Contraloría llevar el registro de las jubilaciones y desahucios de los funcionarios públicos, fiscalizando su pago y ajustes conforme con las leyes vigentes.

A su vez, la Resolución N° 1600 de 30 de octubre de 2008, de ese mismo Organismo, que fija normas sobre exención del trámite de toma de razón, en su Párrafo 3, punto 7.3.1., señala que están sujetas al proceso de toma de razón -que implica un examen de legalidad- los decretos y resoluciones de concesión de desahucios y otorgamiento de beneficios previsionales iniciales, con excepción de:

- a.- Las pensiones del artículo 6° de la Ley N° 19.234, otorgadas a exonerados del sector privado.
- b.- La reliquidación de las pensiones no contributivas por aplicación del artículo 4° de la Ley N° 19.234.
- c.- Los montepíos otorgados por el IPS originados en causantes jubilados; de las jubilaciones del personal traspasado a las Municipalidades que se mantuvo afecto a la ex CANAEMPU, en la medida que no se trate de funcionarios docentes o del personal regido por la ley N° 15.076 (Estatuto Médico Funcionario), y
- d.- Los montepíos originados en causantes titulares de pensión no contributiva de la Ley N° 19.234.

Agrega dicha norma que, sin perjuicio de ello, de todas formas deben remitirse a esa Contraloría copias de las respectivas resoluciones y de sus datos.

En esta materia ese Organismo Contralor ha expresado en su jurisprudencia, que están afectos a toma de razón todos los actos que conceden beneficios previsionales iniciales a los funcionarios que prestan servicios al Estado, entre los cuales se encuentran los imponentes de las ex Cajas Municipales (Dictamen N° 13799 de 09-05-1990). Del mismo modo, también se encuentran afectos a toma de razón, los beneficios previsionales referidos a la ex Caja de Retiros y Previsión Social de los Ferrocarriles del Estado, sean pensiones de jubilación, montepíos o desahucios (Dictámenes N°s 41.352 de 02-09-2005, 44.555 de 18-08-2009 y N° 46.737 de 24-07-2013).

Por último, ha resuelto en su dictamen N°s 20.701 de 2005, en relación con el dictamen N°47.430, que los bonos de reconocimiento carecen de la calidad de beneficios previsionales iniciales, de modo que los actos administrativos relativos a ellos están exentos del trámite de toma de razón.

Ahora bien, esta Superintendencia estima que el hecho que algunos beneficios previsionales estén exentos del trámite de toma de razón- a excepción del bono de reconocimiento que no constituye un beneficio previsional- no significa que se encuentren fuera del ámbito de competencia de esa Contraloría General; ello, teniendo presente el contenido de alguno de sus dictámenes, en que ha emitido su parecer jurídico en relación a beneficios no afectos a toma de razón:

a.- Revisión del rechazo de una pensión no contributiva por viudez de la Ley N° 19.234 (N° 48.219 de 30-06-2016).

b.- Revisión y reliquidación de una pensión no contributiva de sobrevivencia, sobre la base del abono de tiempo del artículo 4° de la ley N° 19.234 (N° 37.400 de 12-06-2013).

c.- Revisión de la pensión no contributiva de un exonerado político afecto al régimen de la ex EMPART, indicando eso sí, que el otorgamiento o no del desahucio contenido en el artículo 38 de la ley N° 15.386, es de competencia de esta Superintendencia (N° 22.829 de fecha 30-04-2010).

d.- Revisión de la pensión no contributiva de un exonerado político de la empresa FIAT CHILE (N° 42892 de fecha 10-06-2016).

2.- Conforme con la legislación y jurisprudencia antes mencionada y teniendo presente los regímenes previsionales del Antiguo Sistema administrados por el IPS, contenidos en el DL N°3.501 de 1980, a continuación se indican cuáles de esos regímenes esta Superintendencia estima que se encuentran dentro del ámbito de su competencia y cuáles no, en cuanto a las prestaciones previsionales en ellos establecidas:

A.- Regímenes de competencia de la Superintendencia de Pensiones:

- a.- Ex Caja de Previsión de Empleados Particulares (ex EMPART)
- b.- Ex Caja Bancaria de Pensiones (ex CAJA BANCARIA)
- c.- Ex Caja de Previsión y Estímulo de los Empleados del Banco del Estado de Chile (ex CAPREBECH).
- d.- Ex Caja de Previsión de la Marina Mercante Nacional (ex CAPREMER).
- e.- Ex Caja de Previsión de la Marina Mercante Nacional, Sección Tripulantes de Navas y Operarios Marítimos (ex TRIOMAR).
- f.- Ex Caja de Previsión de la Hípica Nacional (ex CAJA HÍPICA).
- g.- Ex Servicio de Seguro Social (ex SSS).
- h.- Ex Caja de Previsión de Empleados y Obreros de la Empresa Metropolitana de Obras Sanitarias (EMOS) (Dictamen N° 12.255 de 25-02-2011 de la Contraloría General de la República)
- i.- Ex Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas, Departamento de Periodistas (ex CANAEMPU PERIODISTAS).
- j.- Ex Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas, Sección Empleados Públicos (ex CANAEMPU PÚBLICOS), respecto de aquellos afiliados que no revisten la calidad de funcionarios de la administración del Estado, por ejemplo:
 - Trabajadores de las Corporaciones Municipales, los cuales se rigen en materia laboral por el Código del Trabajo y en materia previsional pertenecen al sector privado (Dictamen N° 86.476, de fecha 31-12-2013, de la Contraloría General de la República).
 - Los abogados de libre ejercicio afectos a la Ley N° 10.627 (Dictamen N° 37.170 de 09-08-2006, de la Contraloría General de la República).

B.- Regímenes que no son de competencia de la Superintendencia de Pensiones:

- a.- Ex Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas, Sección Empleados Públicos (ex CANAEMPU PÚBLICOS).
- b.- Ex Caja de Previsión de los Empleados Municipales de Santiago (ex CAPREMUSA).
- c.- Ex Caja de Previsión Social de los Empleados Municipales de Valparaíso (ex CAMUVAL).

d.- Ex Caja de Retiro y Previsión de los Empleados Municipales de la República (ex CAPREMUR).

e.- Ex Caja de Previsión Social de los Obreros Municipales de la República (ex CAPRESOMU).

f.- Ex Caja de Retiro y Previsión Social de los Ferrocarriles del Estado (ex CAJA FERRO)

Sin embargo, se estima que el hecho que esta Superintendencia de Pensiones no tenga competencia en materia de determinación, cálculo y revisión de los beneficios previsionales contenidos en los regímenes previsionales singularizados en la letra B anterior, no significa que esté impedida de ejercer sus facultades fiscalizadoras en materia de los procedimientos administrativos utilizados por el IPS en su otorgamiento.

II.- Fiscalización de los fondos que administra el Instituto de Previsión Social para el pago de los beneficios previsionales:

1.- El DL N° 1263, de 21 de noviembre de 1975, Orgánico de Administración Financiera del Estado, en su artículo 2°, señala textualmente:

*“El sistema de administración financiera del Estado comprende los servicios e instituciones siguientes, los cuales para estos efectos se entenderá por Sector Público:
(...)”*

MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL

Subsecretaría del Trabajo

Dirección del Trabajo

Subsecretaría de Previsión Social

Dirección General de Crédito Prendario y Martillo

Servicio Nacional del Empleo

Instituto Laboral y de Desarrollo Social

Superintendencia de Seguridad Social

Fondo de Educación y Extensión Sindical

Caja Nacional de los Empleados Públicos y Periodistas

Caja de Previsión de la Defensa Nacional

Departamento de Previsión de Carabineros de Chile

Caja de Previsión de los Empleados Particulares

Caja de Previsión de la Marina Mercante Nacional

Servicio de Seguro Social

Caja de Retiro y Previsión Social de los Ferrocarriles del Estado

Caja de Retiro y Previsión de los Empleados Municipales de la República

Caja de Retiro y Previsión Social de los Obreros Municipales

Departamento de Indemnización de Obreros Molineros y Panificadores

Fondo Revalorizador de Pensiones

Fondo Unico de Prestaciones Familiares

Caja de Previsión de los Empleados y Obreros de la Empresa Metropolitana de Obras Sanitarias

*Caja de Previsión de la Hípica Nacional
Sección de Previsión Social de los Empleados de la Compañía de Consumidores de Gas de
Santiago
Caja de Previsión para Empleados del Salitre".*

Por su parte, el artículo 51° del mismo cuerpo legal, señala que el sistema de control financiero comprende todas las acciones orientadas a cautelar y fiscalizar la correcta administración de los recursos del Estado.

A su vez, el artículo 52° del citado decreto ley, señala que le corresponde a esa Contraloría General, en cuanto al control financiero del Estado, fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias que dicen relación con la administración de los recursos del Estado y efectuar auditorías para verificar la recaudación, percepción e inversión de sus ingresos y de las entradas propias de los servicios públicos.

En armonía con lo anterior, el artículo 54° del señalado cuerpo normativo, previene que le corresponde a ese Organismo Contralor el examen y juzgamiento de las cuentas de los organismos del Sector Público, de acuerdo con las normas contenidas en su Ley Orgánica.

Como puede apreciarse, la propia ley para efectos de la administración financiera de los recursos estatales, ha catalogado como integrantes del sector público a todos los regímenes previsionales que administra el Instituto de Previsión Social, entregando su fiscalización financiera a esa Contraloría General de la República.

2.- El Decreto N°2421 de 1964, del Ministerio de Hacienda, que fija el texto refundido de la ley de organización y atribuciones de esa Contraloría General, en su artículo 1° expresa que ese Organismo tiene por objeto fiscalizar el debido ingreso e inversión de los fondos del Fisco, de las Municipalidades, de la Beneficencia Pública y de los otros Servicios que determinen las leyes; verificar el examen y juzgamiento de las cuentas que deben rendir las personas o entidades que tengan a su cargo fondos o bienes de esas instituciones y de los demás Servicios o entidades sometidos por ley a su fiscalización.

A su vez, el artículo 7° de dicho decreto, establece que el Contralor General tiene competencia exclusiva en la investigación, examen, revisión y determinación de todos los créditos y deudas del Fisco; en el examen y juzgamiento de todas las cuentas de los empleados que custodien, administren, recauden o inviertan rentas, fondos o bienes fiscales, municipales y de la Beneficencia Pública, o de toda persona o entidad que deba rendir sus cuentas a la Contraloría o que esté sometida a su fiscalización.

Por su parte, el artículo 21° del cuerpo legal en comento, indica que ese Organismo Contralor debe hacer el examen e inspección de los libros, registros y documentos relativos a la contabilidad fiscal, municipal y de la Beneficencia Pública.

Finalmente, el artículo 21° A, expresa que esa Contraloría debe efectuar auditorías con el objeto de velar por el cumplimiento de las normas jurídicas, en resguardo del patrimonio público y la probidad administrativa.

Cabe agregar, que todo lo antes señalado ha sido recogido por esa Contraloría en su jurisprudencia administrativa; así por ejemplo, en su dictamen N°50.179, de fecha 8 de agosto de 2016, señala en la parte que interesa:

“Sobre el particular, se ha estimado necesario formular algunas consideraciones previas, para lo cual es útil indicar que según dispone el artículo 98 de la Constitución Política, compete a esta Contraloría General, entre otros, el control de legalidad de los actos de la Administración, la fiscalización del ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, de las municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes, y el examen y juzgamiento de las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades, lo que reitera, en similares términos el artículo 1° de la ley N° 10.336, orgánica constitucional de esta Institución Contralora”.

3.- La Ley N° 20.882, modificada por la Ley N° 20.890, que fijó el presupuesto del sector público para el año 2016, refiriéndose al Instituto de Previsión Social (Partida 15, Capítulo 09, Programa 01) señala como ingreso de aportes de los trabajadores en materia de imposiciones previsionales la suma de 75.317.749 (Moneda Nacional Miles \$); en cambio, señala como gastos en materia de prestaciones previsionales la suma de 3.208.022.752 (Moneda Nacional Miles \$), señalando específicamente la suma de 2.288.672.858 (Moneda Nacional Miles \$), en lo referido a jubilaciones, pensiones y montepíos.

Así entonces, aparece de manifiesto que las pensiones que se otorgan a través de la totalidad de los regímenes previsionales del Antiguo Sistema administrados por el Instituto de Previsión Social, se encuentren o no afectas al proceso de toma de razón, son financiadas con fondos fiscales.

4.- Conforme con todo lo anteriormente expresado, esta Superintendencia puede concluir que la fiscalización de los fondos con que cuenta el citado Instituto para el pago de las prestaciones previsionales que otorga, cualquiera que sea el régimen previsional, corresponde a esa Contraloría General, por cuanto se trata de fondos entregados por el Fisco.

III.- En consecuencia, se ponen en conocimiento de ese Organismo Contralor las conclusiones jurídicas contenidas en el presente oficio, con la finalidad que tenga a bien expresar si las comparte.

Saluda atentamente a usted,


JM/PWV/SBL/sbl

Distribución:

- Sr. Contralor General de la República
- Intendencia de Fiscalización
- Fiscalía
- Oficina de Partes
- Archivo


ANDRÉS CULAGOVSKI RUBIO
Superintendente de Pensiones Subrogante

