

C.A. de Santiago

Santiago, nueve de abril de dos mil veintiséis.

Vistos y teniendo presente:

Primero: Que comparecen don Teo Colombo Santorsola, ingeniero civil industrial, y don Samuel Cañas Atria, abogado, en representación de Administradora de Fondos de Pensiones Uno S.A. (AFP UNO), quienes interponen reclamo de ilegalidad del artículo 94 N° 8 del DL N° 3.500, en relación con el artículo 18 del DFL N° 101, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, en contra de la Superintendencia de Pensiones, representada legalmente por su Superintendente, don Osvaldo Macías Muñoz, por el acto que estiman ilegal y arbitrario, consistente en haber dictado la autoridad reclamada la Resolución N° 173, de 3 de septiembre de 2025, que impuso a la reclamante una multa de 1.070 Unidades de Fomento, y la Resolución N° 227, de 23 de octubre de 2025, que rechazó el recurso administrativo de reposición deducido en contra de aquélla, poniendo término a la vía administrativa, actos que, a su juicio, serían manifiestamente desproporcionados, carentes de fundamento y desconocerían la limitación de AFP UNO en el cumplimiento del deber legal de administrar las Comisiones Médicas, vulnerando con ello la igualdad ante la ley, el debido proceso y la garantía de no autoincriminación, consagrados en los artículos 19 N°s. 2 y 3 de la Constitución Política de la República, solicitando, en definitiva, que se dejen sin efecto ambas resoluciones o, en subsidio, se declare su ilegalidad y se rebaje la multa aplicada al monto que en derecho corresponda, con costas.

Expone que el Decreto Ley N° 3.500 impone a las administradoras de fondos de pensiones el deber de administrar y financiar conjuntamente las Comisiones Médicas, organismos encargados de emitir dictámenes de invalidez. Añade que, para dar cumplimiento a dicho mandato, las AFP entonces existentes constituyeron en 2017, a través de la Asociación de Administradoras de Fondos de Pensiones, la Fundación de Administración de Comisiones Médicas, persona jurídica de derecho privado que asumió la administración de dichos organismos, la que fue



Este documento tiene firma electrónica
y su original puede ser validado en
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: CLZKCBMJXT

reconocida por la propia Superintendencia al incorporarla en el Compendio de Normas del Sistema de Pensiones.

Refiere que AFP UNO fue autorizada para funcionar recién el 8 de marzo de 2019, esto es, con posterioridad a la constitución de la FACM, por lo que no participó en su creación, no integra su directorio ni forma parte de su gobierno corporativo, y tampoco pertenece a la Asociación de AFP. Sostiene, además, que los estatutos de la fundación no permiten la incorporación de nuevos fundadores o socios, de modo que el único mecanismo disponible para cumplir su obligación legal fue la suscripción de un mandato civil otorgado a la FACM el 2 de julio de 2019, sin que esa administradora pudiera incidir directamente en su operatividad.

Agrega que las resoluciones reclamadas serían ilegales por tres órdenes de razones. En primer lugar, porque la multa sería gravemente desproporcionada, ya que AFP UNO representaría sólo una fracción reducida del total de documentos tributarios electrónicos emitidos fuera de plazo en el sistema y del monto global adeudado, siendo, según sostiene, la administradora con menor incumplimiento relativo, pese a lo cual se le impuso una multa que, según afirma, resulta más onerosa en términos comparativos que la aplicada a otras AFP y que incluso afectaría en una magnitud desmedida su capacidad económica. En segundo término, porque los actos impugnados carecerían de fundamentación suficiente sobre el *quantum* de la sanción, al no explicar de qué manera se ponderaron las circunstancias que la propia regulación de la Superintendencia obliga a considerar, infringiendo también el principio de inderogabilidad singular del reglamento. Por último, porque las resoluciones desconocerían la situación estructural que impide a AFP UNO cumplir en igualdad de condiciones con las demás administradoras, atendido que sólo participa como mandante frente a la FACM, sin acceso a su gobierno corporativo ni posibilidad de crear un mecanismo alternativo de administración.

Segundo: Que informa en representación de la Superintendencia de Pensiones el abogado don Luis Bopp Espinoza, solicitando el rechazo del reclamo en todas sus partes, con costas.

Señala que a fines del año 2023 la Superintendencia recibió múltiples reclamos de médicos interculturales por el



Este documento tiene firma electrónica
y su original puede ser validado en
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: CLZKCBMJXXT

incumplimiento reiterado en los plazos de pago de sus prestaciones, situación que se prolongó durante todo el año 2024 y que llevó a tales profesionales a adoptar medidas como el bloqueo de agendas, renunciadas al sistema y retención de informes periciales, con el consiguiente impacto en la calidad del servicio otorgado a los solicitantes de calificación de invalidez. Indica que, frente a ello, se iniciaron diversas fiscalizaciones, se impartieron instrucciones reiteradas a las Administradoras, se ordenó una auditoría externa, cuyo informe elaborado por KPMG constató deficiencias significativas en el proceso de liquidación de prestadores, y que, pese a las múltiples órdenes de regularización y a los planes de acción comprometidos, los incumplimientos persistieron.

Añade que la sanción impuesta a AFP UNO fue determinada mediante la ponderación integral de los criterios objetivos establecidos en la Resolución Exenta N° 722, de 28 de marzo de 2022, entre ellos la gravedad de la infracción, el daño al sistema, la capacidad económica del infractor, la colaboración prestada durante la investigación y las sanciones previas. Destaca que la multa impuesta representa un porcentaje reducido del máximo legal y que, a juicio de la autoridad, se mantuvo dentro del marco sancionatorio aplicable, de modo que la reclamante incurriría en el error de fundar la proporcionalidad exclusivamente en el número y monto de los documentos impagos, prescindiendo de los demás elementos legalmente pertinentes.

Sostiene también que la supuesta imposibilidad de AFP UNO para participar en el gobierno corporativo de la FACM no la exime del deber legal de administrar las Comisiones Médicas, por tratarse de una obligación impuesta directamente por la ley y no susceptible de quedar relativizada por acuerdos privados entre particulares. En cuanto a la alegada falta de fundamentación, afirma que la Resolución N° 173 contiene un análisis suficiente y pormenorizado de todos los criterios relevantes para la determinación de la sanción, los que se desarrollan en la sección final del acto administrativo, descartando asimismo que se haya infringido el principio de inderogabilidad singular del reglamento. Finalmente, precisa que el Instituto de Previsión Social no resulta comparable a las administradoras de fondos de pensiones, pues sólo concurre al financiamiento de las Comisiones Médicas y no a su administración.



Este documento tiene firma electrónica
y su original puede ser validado en
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: CLZKCBMJXXT

Tercero: Que, de conformidad con el artículo 18 del DFL N° 101, de 1980, las resoluciones sancionadoras del Superintendente deben ser fundadas y notificadas personalmente a la Administradora afectada, quien tiene derecho a recurrir ante la Corte de Apelaciones competente dentro de quince días desde la notificación.

Para que el reclamo prospere, es preciso que se acredite una ilegalidad manifiesta en la resolución sancionadora, esto es, una infracción efectiva al marco normativo que regula la potestad sancionadora o una ausencia de fundamentación que impida comprender las razones de hecho y de derecho de lo decidido.

En efecto, el reclamo en examen se trata de una acción de derecho estricto encaminado a revisar la legalidad de la decisión impugnada, no estándole permitido a esta Corte sustituir a la autoridad administrativa en la apreciación del mérito o conveniencia de la sanción, ni transformarse en una nueva instancia destinada a recalcular o redefinir la multa a partir de criterios puramente alternativos o preferidos por la reclamante.

Cuarto: Que, sentado lo anterior, para resolver el asunto sometido a decisión de esta Corte, conviene tener presente que la Superintendencia de Pensiones es, conforme al DFL N° 101, la autoridad técnica de supervigilancia y control de las Administradoras de Fondos de Pensiones, con funciones en los órdenes financiero, actuarial, jurídico y administrativo, y que el artículo 17 del mismo estatuto la faculta para aplicar, entre otras sanciones, multa a beneficio fiscal hasta por un máximo de 15.000 unidades de fomento a las administradoras que incurrieren en infracciones a las leyes, reglamentos, estatutos y demás normas que las rijan, o en incumplimiento de las instrucciones y órdenes que les imparta en ejercicio de sus facultades legales.

Por su parte, el Decreto Ley N° 3.500 entrega a la Superintendencia la supervigilancia y control de las administradoras y le reconoce, entre otras funciones generales, la de fiscalizar su funcionamiento y aplicar sanciones a dichas entidades en los casos previstos por la ley.

Quinto: Que, en la especie, la reclamación se dirige en contra de la Resolución N° 173, de 3 de septiembre de 2025, que impuso a la reclamante una multa de 1.070 Unidades de Fomento, y de la



Este documento tiene firma electrónica
y su original puede ser validado en
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: CLZKCBMJXT

Resolución N° 227, de 23 de octubre de 2025, que rechazó el recurso administrativo de reposición deducido en contra de aquélla.

En dichas resoluciones la entidad reclamada estimó acreditada respecto de AFP UNO, la existencia de incumplimientos reiterados, normativos y de instrucciones impartidas por la autoridad fiscalizadora, en relación con el proceso de liquidación de prestaciones de interconsultores vinculadas al sistema de calificación de invalidez.

La cuestión a resolver, por consiguiente, consiste en determinar si las resoluciones impugnadas se ajustan o no a la legalidad vigente.

Sexto: Que la impugnación principal de la reclamante se orienta a sostener que la multa sería desproporcionada si se la compara con el número y monto de los documentos tributarios fuera de plazo que le fueron atribuidos, con la situación de las otras administradoras sancionadas y con su patrimonio neto. Sin embargo, semejante planteamiento desborda el ámbito propio de este contencioso de legalidad.

En efecto, y como se adelantó, la revisión judicial que contempla el artículo 18 del DFL N° 101 no autoriza a esta Corte para fijar, por sustitución, la sanción que estime más adecuada, ni para reemplazar la ponderación efectuada por la autoridad administrativa por otra fundada sólo en un método comparativo distinto. Lo que corresponde examinar es si la Superintendencia ejerció su potestad dentro del marco normativo que la rige, si atendió a las circunstancias jurídicamente pertinentes y si expresó razones suficientes que permitan controlar la racionalidad de la decisión adoptada.

Desde esa perspectiva, no se advierte ilegalidad manifiesta. La Resolución N° 173 no fijó la sanción sobre la base de una fórmula aritmética simple entre Unidades de Fomento y número de documentos impagos, ni redujo el análisis al monto total adeudado. Por el contrario, el acto sancionatorio consigna expresamente que, para determinar la multa, consideró las circunstancias previstas en el artículo 10 de la Resolución Exenta N° 722, de 2022, esto es, la gravedad del incumplimiento, el beneficio económico eventualmente obtenido con motivo de éste, el daño o riesgo causado al correcto funcionamiento del sistema, el grado de participación del infractor, la



Este documento tiene firma electrónica
y su original puede ser validado en
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: CLZKCBMJXXT

existencia de sanciones previas, su capacidad económica, la reparación total y anticipada de los perjuicios, las sanciones aplicadas en circunstancias semejantes y la colaboración prestada durante la investigación. Cabe destacar que no existe en la normativa aplicable una regla que obligue a fijar la multa en atención a la sola proporción con que cada Administradora contribuye al financiamiento del sistema o al número de sus afiliados, de modo que ese parámetro comparativo, por sí mismo, no demuestra la ilegalidad reprochada.

De esta forma, los ejercicios comparativos elaborados por la reclamante —multa por documento, multa por millón de pesos adeudado o impacto relativo sobre su patrimonio— descansan sólo en una dimensión cuantitativa del problema y, por lo mismo, no bastan para demostrar que la autoridad se apartó del régimen jurídico aplicable. La proporcionalidad en materia sancionadora administrativa no exige una correspondencia lineal ni una tarifa matemática predeterminada, sino una ponderación razonada de los factores que el ordenamiento reconoce como relevantes. Lo que la reclamante propone, en realidad, es una metodología distinta de graduación de la multa, pero esa sola divergencia no convierte en ilegal la decisión administrativa.

Séptimo: Que, además, el acto sancionatorio se construyó sobre la consideración de una secuencia prolongada de reclamos de interconsultores, instrucciones sucesivas impartidas tanto a la FACM como a las administradoras, y fiscalizaciones practicadas durante 2024, sin que la regularización de los pagos se verificara de manera oportuna. Del mismo modo, se incorporó al procedimiento la auditoría externa desarrollada por KPMG, la que constató deficiencias relevantes en el proceso de liquidación de prestadores, tales como ausencia de lineamientos formalizados, falta de controles claves, debilidades en el manejo de nóminas de pago y errores de parametrización de sistemas.

En ese marco, la Superintendencia razonó que el incumplimiento no era meramente patrimonial, sino que comprometía la continuidad y eficacia del proceso de calificación de invalidez, afectando la oportunidad de evaluaciones médicas, la emisión de informes y, con ello, el acceso de los afiliados a una prestación previsional especialmente sensible. Tal apreciación se



Este documento tiene firma electrónica
y su original puede ser validado en
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: CLZKCBMJXT

mantiene dentro del ámbito técnico que la ley ha entregado al órgano fiscalizador y no aparece desprovista de sustento, por lo que no corresponde a esta Corte reemplazarla por una conclusión distinta sólo porque la reclamante estime que la incidencia material de su incumplimiento habría sido menor que la de otras administradoras.

Tampoco altera lo anterior que la multa de 1.070 Unidades de Fomento represente, según sostiene la reclamante, un mayor costo relativo por documento o por monto adeudado. La propia resolución da cuenta de que dicha multa se sitúa dentro del margen legal previsto por el estatuto sancionatorio, ubicándose además entre las más bajas impuestas a las administradoras sancionadas en esta misma serie —sólo por sobre la aplicada a AFP Modelo— y en el tramo inferior del máximo legal de 15.000 Unidades de Fomento contemplado en el artículo 17 del DFL N° 101, pues equivale al 7,13% de ese tope. Tales circunstancias no deciden por sí solas esta controversia, pero sí permiten descartar que se trate de una sanción ostensiblemente exorbitante o desprendida de todo parámetro jurídico.

Octavo: Que no resulta atendible, asimismo, la comparación efectuada por la reclamante con el Instituto de Previsión Social. La normativa sectorial distingue claramente entre la administración y el financiamiento de las Comisiones Médicas. Mientras la administración corresponde a las Administradoras de Fondos de Pensiones, el Instituto concurre al financiamiento en los términos previstos por el reglamento. De ahí que no se trate de sujetos emplazados en una misma situación jurídica respecto del deber cuyo incumplimiento fue sancionado, de modo que la ausencia de cargos o sanción al Instituto no permite, sin más, inferir un trato desigual contrario a derecho.

En el mismo orden de ideas, la alegación referida al criterio de colaboración tampoco evidencia un actuar ilegal de la reclamada. Que la actora haya respondido requerimientos, acompañado antecedentes y desplegado ciertas gestiones para enfrentar la contingencia es un aspecto que la autoridad podía ponderar; pero de ello no se sigue que estuviese obligada a calificar tal conducta como una colaboración especial o sustantiva. La resolución explicó que no apreció una colaboración de esa naturaleza, estimando que



Este documento tiene firma electrónica
y su original puede ser validado en
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: CLZKCBMJXXT

AFP UNO se limitó a responder los requerimientos formulados en su condición de fiscalizada. Esa conclusión, aun cuando como es de esperar no sea compartida, no revela arbitrariedad.

Menos aún puede sostenerse, con el solo mérito de autos, que la autoridad haya condicionado indebidamente una rebaja de la sanción al reconocimiento de responsabilidad o a una renuncia a la defensa. Nada en las resoluciones reclamadas permite afirmar que se haya sancionado a AFP UNO por formular descargos, controvertir los cargos o interponer los recursos administrativos que el ordenamiento le reconoce. Lo que la Superintendencia hizo fue descartar la concurrencia de una atenuante o circunstancia favorable adicional, apreciación que se inscribe dentro de la ponderación que le corresponde efectuar en ejercicio de una potestad reglada.

Noveno: Que la segunda línea argumental del reclamo, basada en la supuesta falta de fundamentación del *quantum* de la multa y en la infracción del principio de inderogabilidad singular del reglamento, tampoco puede prosperar.

La suficiencia de la motivación de un acto administrativo no se mide por su extensión material, ni por el porcentaje de páginas destinado específicamente a la determinación del *quantum*, sino por la posibilidad real de conocer las razones de hecho y de derecho que sustentan la decisión y de someterlas a contradicción y a control jurisdiccional. En la especie, la Resolución N° 173 identifica el marco normativo aplicable, reconstruye detalladamente los antecedentes de fiscalización, se hace cargo de los descargos formulados por la administradora, examina la prueba documental y testimonial producida y, en su apartado final, expresa las circunstancias consideradas para determinar la sanción. La Resolución N° 227, a su turno, rechazó la reposición manteniendo y complementando dicho razonamiento.

Desde luego, no se observa una motivación ausente ni puramente aparente. La reclamante pudo conocer con precisión los hechos que se le atribuyeron, las normas estimadas infringidas, las razones por las cuales la autoridad entendió comprometido el correcto funcionamiento del sistema, la forma en que apreció su participación directa en los hechos, los antecedentes tomados en cuenta sobre su capacidad económica, la inexistencia de reparación



Este documento tiene firma electrónica
y su original puede ser validado en
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: CLZKCBMJXXT

total y anticipada, la inexistencia de sanciones previas y la ausencia de una colaboración especial. Que tales razones no hayan conducido al resultado que la reclamante estimaba procedente no equivale a falta de fundamentación.

Asimismo, no se configura una infracción al principio de inderogabilidad singular del reglamento. La tesis de la reclamante parte del supuesto de que la Superintendencia habría omitido aplicar el artículo 10 de la Resolución Exenta N° 722, de 2022. Sin embargo, esa premisa no se verifica, pues el acto sancionatorio consigna expresamente las circunstancias allí previstas y se pronuncia sobre ellas. Lo que la reclamante objeta, en rigor, es la forma en que dichas circunstancias fueron valoradas en el caso concreto, cuestión diversa de su falta de aplicación. No habiéndose acreditado que la autoridad prescindiera de la norma general que ella misma dictó, no hay sustento para afirmar que incurrió en una derogación singular de la misma.

Por otra parte, la alegación relativa a una supuesta infracción al debido proceso administrativo sancionador por acceso tardío al expediente tampoco evidencia un vicio invalidante. Aun cuando la reclamante cuestionó la oportunidad con que se le habilitó el acceso íntegro al expediente electrónico, lo cierto es que formuló descargos, acompañó abundante prueba documental, rindió prueba testimonial y obtuvo ampliación de plazo para ejercer su defensa, de manera que no se aprecia una indefensión material susceptible de repercutir en la legalidad del acto terminal.

Décimo: Que, finalmente, tampoco es efectiva la afirmación de que la autoridad haya desconocido la situación estructural de AFP UNO respecto de la FACM. Por el contrario, de la lectura de la resolución sancionatoria aparece que dicha cuestión fue expresamente examinada al analizarse la prueba documental aportada por la reclamante, especialmente las actas de directorio, los antecedentes relativos a su no pertenencia a la Asociación de AFP, su falta de participación en el gobierno corporativo de la fundación y las gestiones realizadas para requerir rendiciones, reuniones y mejoras operativas.

Ahora bien, que la Superintendencia haya considerado esos antecedentes y luego les haya restado aptitud para excluir o morigerar decisivamente la responsabilidad infraccional no



Este documento tiene firma electrónica
y su original puede ser validado en
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: CLZKCBMJXXT

constituye ilegalidad. El deber de administrar las Comisiones Médicas proviene directamente de la ley y del reglamento y recae sobre las Administradoras de Fondos de Pensiones. La circunstancia de que, por razones operativas o de diseño institucional, ese deber se ejecute a través de una fundación o mediante un mandato civil no traslada ni extingue la responsabilidad pública que la ley pone en cabeza de la administradora frente al órgano fiscalizador.

Tampoco se advierte que la autoridad haya construido la sanción sobre la base de un régimen de responsabilidad objetiva, pues el reproche no se edifica en la sola producción del atraso ni en la mera conducta de terceros, sino en incumplimientos que la Superintendencia estimó directamente exigibles a AFP UNO dentro de su propia esfera de actuación.

Las limitaciones que AFP UNO atribuye al diseño estatutario de la FACM pueden explicar dificultades de coordinación o de gobernanza, pero no acreditan una imposibilidad absoluta de cumplimiento, ni tornan ilegítima la exigencia de adoptar medidas eficaces y oportunas dentro de su propio ámbito de actuación. Antes bien, de los antecedentes aparece que la Superintendencia dirigió a la reclamante instrucciones específicas orientadas a cuadrar, rendir y regularizar los pagos asociados a interconsultores, lo que revela que el reproche sancionatorio no descansó únicamente en la conducta de terceros, sino también en el incumplimiento de deberes exigibles directamente a la administradora.

De este modo, la circunstancia de no haber participado en la constitución de la FACM o de no integrar su gobierno corporativo no exime a AFP UNO del cumplimiento del deber legal de administración ni impide, por sí sola, que la autoridad concluya que subsiste responsabilidad infraccional. La conclusión contraria importaría hacer depender la eficacia de una obligación legal de la forma organizacional privada escogida para su ejecución, lo que no resulta compatible con el régimen público de fiscalización y responsabilidad previsto por la normativa sectorial.

Undécimo: Que, en síntesis y conclusión, los vicios denunciados por la reclamante no pasan de reflejar una discrepancia con la apreciación técnica y con la ponderación efectuada por la Superintendencia de Pensiones dentro del espacio



Este documento tiene firma electrónica
y su original puede ser validado en
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: CLZKCBMJXXT

de discrecionalidad reglada que la ley le reconoce. No se ha acreditado que la autoridad haya actuado fuera de competencia, que haya prescindido de los criterios establecidos en la normativa aplicable, que haya fundado la sanción en hechos inexistentes o que haya expresado razones puramente aparentes.

En tales condiciones, no concurre una ilegalidad que justifique dejar sin efecto la decisión administrativa impugnada, por lo que el reclamo deberá ser desestimado.

Por estas consideraciones, citas legales y lo dispuesto en el artículo 18 del DFL N° 101, de 1980, y en el artículo 94 N° 8 del DL N° 3.500, **se rechaza**, sin costas, el reclamo de ilegalidad deducido por Administradora de Fondos de Pensiones Uno S.A., en contra de la Superintendencia de Pensiones.

Comuníquese, regístrese y archívese en su oportunidad.

Redacción del ministro suplente Manuel Rodríguez Vega.

N°Contencioso Administrativo-957-2025.

Pronunciada por la Novena Sala, integrada por la Ministro señora Jenny Book Reyes, el Ministro (S) señor Manuel Esteban Rodríguez Vega y el Abogado Integrante señor Sebastián Perelló Enrich.

En Santiago, nueve de abril de dos mil veintiséis, se notificó por el estado diario la resolución que antecede.



Este documento tiene firma electrónica
y su original puede ser validado en
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: CLZKCBMJXT

Pronunciado por la Novena Sala de la C.A. de Santiago integrada por Ministra Jenny Book R., Ministro Suplente Manuel Esteban Rodríguez V. y Abogado Integrante Sebastián Esteban Perelló E. Santiago, nueve de abril de dos mil veintiseis.

En Santiago, a nueve de abril de dos mil veintiseis, notifiqué en Secretaría por el Estado Diario la resolución precedente.



Este documento tiene firma electrónica
y su original puede ser validado en
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: CLZKCBMJXXT