

MAT.: Aprueba Política Nacional de Fiscalización del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo.

RESOLUCIÓN EXENTA N°1238

Santiago, 28 de marzo de 2024.

VISTOS:

Lo dispuesto en la Constitución Política de la República de Chile; en el Decreto con Fuerza de Ley N° 1/19.653, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que Fija el Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado; en la Ley N° 19.880, que establece las Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado y su modificatoria; las atribuciones otorgadas al Servicio Nacional de Capacitación y Empleo a través de la Ley N° 19.518, que fija el Nuevo Estatuto de Capacitación y Empleo; el Decreto N° 98, de 27 de abril de 1998, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, que aprueba el Reglamento General de la Ley N° 19.518; el Decreto N° 122, de 30 de marzo de 1999, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, que aprueba el Reglamento Especial de la Ley N° 19.518 relativo a los Organismos Técnicos Intermedios para Capacitación; en el Decreto Supremo N°37, de 23 de junio de 2023, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, que nombra a doña Romanina Morales Baltra, como Directora del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo y lo preceptuado en la Resolución N° 7, de 29 de marzo de 2019, de la Contraloría General de la República, que Fija Normas sobre Exención del Trámite de Toma de Razón.

CONSIDERANDO:

1. Que, el artículo 83° de la Ley N° 19.518, en sus literales f) y g), establece que corresponde a este Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, supervigilar los Programas de Capacitación que desarrollan las empresas, autorizar y fiscalizar el uso de los incentivos y subsidios establecidos para ese fin, así como desarrollar, evaluar, supervigilar y fiscalizar los Programas y acciones de capacitación laboral que contempla el Fondo Nacional de Capacitación, a que se refiere el párrafo quinto del Título I de dicha Ley.

2. Que, a su turno, el artículo 85° de la referida Ley N° 19.518, consagra, en su numeral 5, que corresponde especialmente al Director o Directora Nacional del Servicio impartir las instrucciones de carácter general y obligatorio, así como adoptar todas las Resoluciones y Providencias que sean necesarias para el cumplimiento de los fines del Servicio y su buena marcha administrativa. Asimismo, el numeral 1 de la misma norma, señala que le corresponde también, dirigir, coordinar y controlar todas las actividades del Servicio.

3. Que, a través de la Resolución Exenta N° 2122, de 6 de julio de 2021, de este Servicio Nacional, se aprobó el Manual de Procedimientos de la Subunidad de Fiscalización, que establece las funciones que, en esta materia, deben cumplir los equipos de fiscalización, tanto regionales como del nivel central.

4. Que, resulta necesario dar a conocer a la comunidad y a las entidades sujetas a la fiscalización de SENCE, y en general a los distintos organismos que forman parte del sistema de capacitación vinculado con este Servicio, los principales lineamientos, directrices y principios que enmarcan la acción fiscalizadora a nivel nacional de este Servicio, cuyo objetivo es velar por el cumplimiento de la normativa, el buen uso de los recursos públicos y privados vinculados a su función y la transparencia de su gestión.

5. Que, el artículo 3° de la Ley N° 19.880, dispone que las decisiones escritas que adopte la Administración se expresarán por medio de actos administrativos, razón por la cual se hace necesaria la aprobación de esta Política Nacional de Fiscalización mediante la respectiva Resolución.

RESUELVO:

1. Apruébase la Política Nacional de Fiscalización del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, cuyo tenor es el siguiente:

POLÍTICA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN **SERVICIO NACIONAL DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO**

1. ANTECEDENTES.

1.1. Las instituciones públicas y su labor de garantes del buen uso de los recursos públicos.

Entre las principales perspectivas de análisis de las políticas públicas se encuentran los enfoques institucionales y sociológicos, los cuales permiten su estudio a partir de la existencia de un conjunto de reglas, preceptos y principios que regulan diferentes procesos sociales para el cumplimiento de los objetivos que se traza el Estado.

A partir de este punto de vista, el sociólogo Max Weber señala que la política (sin perjuicio de la multiplicidad de acepciones que contiene este concepto), corresponde precisamente a la dirección de la asociación política, es decir, al Estado¹.

Con la evolución histórica del Estado, su Administración se va revistiendo de funcionarias y funcionarios con mayor especialidad, en la medida de que esta burocracia va aumentando su tamaño, producto de la diversidad de demandas sociales que se deben satisfacer, involucrando una mayor cantidad de procesos y un incremento constante en los recursos para responder a tales requerimientos.

El Estado contemporáneo debe velar por el buen uso de los recursos con los cuales se busca satisfacer las demandas de la comunidad, mediante, la creación de instituciones orientadas hacia la fiscalización, el aumento de las capacidades técnicas de quienes ejercen la función pública en la Administración del Estado, y el cumplimiento de las labores de inspección que deben desarrollar los distintos Ministerios y Servicios Públicos, entre otras medidas.

¹ Weber, Max, La Ciencia como Profesión, la Política como Profesión, Colección Austral, 2001.

En nuestro país, las funciones fiscalizadoras e inspectivas para velar por el buen uso de los recursos corresponden de manera general a la Contraloría General de la República, órgano de la Administración del Estado que cuenta con labores fiscalizadoras por excelencia, y cuyo propósito consiste en velar por la legalidad de los actos administrativos y el resguardo del correcto uso de los fondos públicos.

Esta labor de velar por el cumplimiento de la regulación y por el cuidado de los recursos públicos es asignada, asimismo, a otros Servicios y organismos del Estado, los que poseen en sus distintos marcos normativos las prerrogativas necesarias para ejercer facultades fiscalizadoras. Es lo que ocurre con el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE).

1.2. El Servicio Nacional de Capacitación y Empleo.

SENCE es un organismo técnico del Estado, funcionalmente descentralizado, con personalidad jurídica de derecho público, que se vincula directamente con el Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

Conforme a la regulación orgánica del Servicio, la Ley N° 19.518, que norma el Estatuto de Capacitación y Empleo, a SENCE le corresponden, entre otras, las siguientes funciones:

- ✓ Recabar, procesar y difundir información relevante para el funcionamiento eficiente del Sistema de Capacitación.
- ✓ Desarrollar programas y campañas de difusión y promoción de la capacitación.
- ✓ Diseñar, formular, desarrollar y evaluar instrumentos de fomento para el desarrollo del Sistema de Capacitación.
- ✓ Supervigilar los programas de capacitación que desarrollan las empresas.
- ✓ Autorizar y fiscalizar el uso de los incentivos y subsidios establecidos para ese fin, en conformidad a lo dispuesto en la Ley.
- ✓ Desarrollar, evaluar, supervigilar y fiscalizar los programas y acciones de capacitación laboral que contempla el Fondo Nacional de Capacitación.
- ✓ Elaborar y ejecutar las acciones necesarias para el cumplimiento de las funciones indicadas precedentemente, de acuerdo a las políticas fijadas por el Presidente de la República, a propuesta del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

Finalmente, el Servicio tiene por misión *“Mejorar la empleabilidad y potenciar las trayectorias laborales de todas las personas, con especial atención en aquellas que tienen dificultad en el acceso y continuidad en el mercado del trabajo, incorporando la transversalización de perspectiva de género y la de derechos fundamentales, a través de una oferta integrada de políticas, programas e instrumentos de habilitación laboral e incentivos a la contratación”*.

1.3. Definiciones estratégicas de SENCE.

En concordancia con su misión institucional, un primer pilar estratégico de SENCE consiste en mejorar las condiciones para la empleabilidad de sus beneficiarias y beneficiarios, con foco en el fortalecimiento de trayectorias formativas y laborales de personas que tengan dificultades, tanto para el ingreso como para la mantención en el mercado del trabajo,

mediante la implementación de las distintas prestaciones que posee el Servicio para tales efectos, tales como la capacitación, fortalecimiento del microemprendimiento, entrega de subsidios y certificación de competencias laborales, entre otras.

Como segundo aspecto estratégico, el Servicio ha de incorporar perspectivas de género y de derechos humanos en las distintas actividades que realiza en la atención de las y los beneficiarios, principalmente con foco en los cursos de capacitación, entregando competencias que reconozcan los alcances de estos enfoques en las relaciones que se establecen en la esfera social y laboral y su impacto para integrarse, mantenerse y mejorar en el mundo del empleo, con el objeto primordial de reducir las brechas de género en el ecosistema del trabajo.

Un tercer aspecto estratégico para SENCE dice relación con la mirada regional de su quehacer, con la finalidad de profundizar el proceso de descentralización que lleva a cabo. Reflejo de ello son los procesos administrativos y de gestión de los cursos de capacitación a nivel regional, además del levantamiento de requerimientos de planes de formación desde las distintas direcciones regionales y los consejos regionales de capacitación.

En directa relación con lo anterior, un cuarto pilar se relaciona con la promoción del diálogo tripartito entre personas trabajadoras, empresa y Estado, expresión clara de la estrategia público-privada para la elaboración, diseño e implementación de políticas públicas más integrales y pertinentes, a fin de identificar necesidades de capacitación vinculadas directamente con la misión y objetivos estratégicos del SENCE.

Por último y, en quinto lugar, tal como se ha manifestado, el buen uso de los recursos públicos tiene un carácter estratégico para el Servicio, razón por la cual resulta esencial la elaboración de una Política Nacional de Fiscalización y la incorporación de principios, lineamientos estratégicos y nuevos focos que regulen la actividad de control de cumplimiento regulatorio, que lleva a cabo en todo el país.

1.4. Necesidad de una Política Nacional de Fiscalización.

En relación con el buen uso de los recursos para la ejecución de políticas de empleo, el Servicio tiene la obligación normativa de supervigilar y fiscalizar los programas de capacitación y de intermediación laboral, las certificaciones en competencias, los incentivos entregados a personas y empresas, en concordancia con la Ley N° 19.518, que fija el Estatuto de Capacitación y Empleo, el Decreto N° 98, de 1998, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social que Aprueba su Reglamento, y diversos cuerpos legales que establecen este mismo imperativo.

Considerando las definiciones estratégicas previas y la actividad fiscalizadora ejercida, se hace necesario que las primeras se proyecten en esta última a nivel nacional con tal de producir una estandarización del enfoque que el Servicio quiere imprimir a la fiscalización.

Cabe tener presente que una Política Nacional es el conjunto de objetivos estratégicos, lineamientos, principios y/o valores que se articulan de manera armónica y coherente, con el propósito de orientar el proceso de toma de decisiones de una determinada institución. En este caso, la Política Nacional de Fiscalización tiene por propósito fortalecer y apoyar la labor de fiscalización que debe realizar el Servicio a nivel nacional, respaldando el accionar

de quienes llevan a cabo estas funciones que velan por el cumplimiento de la regulación correspondiente.

Una Política Nacional de Fiscalización debe satisfacer las siguientes necesidades:

- ✓ Basar las acciones de fiscalización en principios rectores y lineamientos estratégicos, además de los procedimientos establecidos en distintos manuales o reglamentos.
- ✓ Enfatizar la fiscalización desde un punto de vista sistémico, para velar de manera efectiva por el buen uso del presupuesto destinado por el Servicio con foco en políticas sociales.
- ✓ Entregar a la totalidad de quienes participan del sistema de capacitación, así como a los funcionarios y las funcionarias de SENCE, las normas, principios y lineamientos estratégicos que van a regular la acción de fiscalización del Servicio en todas las regiones del país, haciendo efectivos los valores de probidad y transparencia.
- ✓ Unificar criterios aplicables a los procesos de fiscalización que ejecuta el Servicio, disminuyendo la subjetividad y enfocando dichas definiciones en una línea argumentativa estandarizada.
- ✓ Velar por los principios de eficiencia y eficacia en las labores fiscalizadoras.
- ✓ Aportar a la calidad de los servicios y productos entregados por el Servicio a la comunidad. Dicho criterio de calidad deberá ser establecido por la autoridad nacional de SENCE, de acuerdo con los lineamientos estratégicos de la institución.
- ✓ Articular la Política Nacional de Fiscalización de SENCE con la acción fiscalizadora de otros Servicios Públicos, Ministerios, Superintendencias a fin de coordinar las labores realizadas entre el Servicio y la Administración del Estado en estas materias.

2. OBJETIVOS DE LA POLÍTICA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN.

2.1 Objetivo General.

Regular la acción del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo en el ámbito de la fiscalización, respecto de las políticas de capacitación, intermediación laboral, subsidios, certificación de competencias laborales y de las distintas prestaciones que entrega la institución, contribuyendo al cumplimiento de la normativa, el buen uso de los recursos públicos, y la probidad y transparencia en la gestión con las personas y la comunidad en general.

2.2 Objetivos Específicos.

- ✓ Controlar la observancia de la normativa y la regulación administrativa, con el objeto de resguardar el buen uso de los recursos públicos y privados vinculados con el diseño e implementación de las políticas del Servicio.
- ✓ Incorporar en el Servicio una serie de normas y principios que regulen el accionar de los procesos de fiscalización a lo largo del país, abarcando la totalidad de los instrumentos que SENCE dispone para las personas, organismos públicos y empresas.
- ✓ Establecer lineamientos institucionales respecto del ejercicio de la función fiscalizadora del Servicio, contribuyendo así a un adecuado desarrollo de la labor de

garante de la correcta entrega de los servicios de SENCE hacia la comunidad y el buen funcionamiento del sistema de capacitación.

- ✓ Anticipar situaciones que pongan en riesgo la ejecución de las prestaciones otorgadas por el Servicio.
- ✓ Entregar transparencia y probidad a las personas, mediante lineamientos estratégicos que van a regular la acción de fiscalización del Servicio en todas las zonas del país.

3. PRINCIPIOS QUE RIGEN LA FISCALIZACIÓN.

En tanto función pública, la fiscalización llevada a cabo por el Servicio se guía por los principios que regulan la actividad de la Administración del Estado, principalmente contenidos en la Ley N° 19.880, que Establece Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado, y la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. En particular, la acción fiscalizadora del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo se sujeta a los siguientes principios:

3.1 Principio de probidad.

La probidad consiste en que los funcionarios y las funcionarias de la Administración del Estado deben observar una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo que se ejerce, con preeminencia del interés general sobre el particular. La probidad es una de las bases de la institucionalidad en el Estado de Chile y su fundamento último se encuentra en el artículo 8° de la Constitución Política de la República, como un deber que se impone a los titulares de la función pública, quienes deben darle estricto cumplimiento. Es por lo mismo una obligación que exige un altísimo estándar, en virtud del cual siempre ha de satisfacerse el interés público al que se sirve, expresado en la ley o en la regulación administrativa, y en ningún caso atender a intereses de otro tipo. El poder de la Administración del Estado sólo tiene sentido cuando se le emplea para satisfacer el interés general, prohibiéndose, por lo mismo, que se atienda al interés de quien ejerce la función pública, de su familia o amigos, su partido político, o de otras personas².

3.2 Principio de transparencia.

Otro de los pilares de la institucionalidad del estado se encuentra en la transparencia, establecida primariamente como un mandato de publicidad en el artículo 8° de la Constitución Política de la República, según el cual son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como, sus fundamentos y los procedimientos que utilicen. El principio de transparencia consiste en la posibilidad de que la generalidad de la comunidad conozca las actuaciones de la Administración Pública³. Esto posibilita, por una parte, la rendición administrativa de cuentas, la actuación de frente a la ciudadanía que, justamente por ello, queda en posición de efectuar el control del ejercicio del poder de la Administración.

Lo anterior impacta directamente en los procedimientos administrativos, con arreglo a lo establecido por la Ley N° 19.880, que en su artículo 16° dispone que *“El procedimiento*

² Valdivia, José Miguel, Manual de Derecho Administrativo, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2018, p. 131.

³ Bermúdez, Jorge, Derecho Administrativo General, Thomson Reuters, Santiago, 2014, p. 191.

administrativo se realizará con transparencia, de manera que permita y promueva el conocimiento, contenidos y fundamentos de las decisiones que se adopten en él". Esto significa que, salvo por las excepciones legales, los trámites y los actos administrativos pueden ser de conocimiento y, en todo caso, deben hacerse explícitos los fundamentos de estos últimos.

3.3 Principio de imparcialidad.

Según este principio contenido en la Ley N° 19.880, la Administración debe actuar con objetividad cuando sustancia el procedimiento administrativo y en sus decisiones. Esto se concreta, en primer lugar, en la prohibición de que los órganos administrativos efectúen discriminaciones arbitrarias, lo que en definitiva es una manifestación del principio de igualdad de trato, que puede fundarse en el derecho a la igualdad ante la ley, contenido en el artículo 19° N° 2° de la Constitución Política de la República, evitándose así que se alteren las posibilidades que cada interviniente tendría en el procedimiento administrativo⁴. Del mismo modo, la imparcialidad se manifiesta impidiendo que exista una preferencia o animadversión respecto al administrado en el ejercicio de los poderes públicos⁵, lo que además se encuentra configurado como un deber de abstención dirigido a quienes ejercen la función pública. En consecuencia, los funcionarios y las funcionarias no pueden participar en decisiones en las que su imparcialidad esté reducida, conforme lo dispone el artículo 62° N° 6, de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

La adopción de decisiones imparciales por parte de la Administración del Estado constituye una expresión del interés general, según lo indica la referida Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado en su artículo 53° y exige que la Administración exprese en sus decisiones los hechos y fundamentos que las motivan, en especial si se trata de actos administrativos que afectan los derechos de los particulares, o si resuelven recursos administrativos, como lo establece el inciso segundo del artículo 11° de la Ley N° 19.880.

3.4 Principio de responsabilidad.

El ordenamiento jurídico nacional contempla el principio de responsabilidad que se encuentra consagrado en el artículo 6° de la Constitución Política de la República. Esta norma dispone que los órganos estatales no sólo han de cumplir lo dispuesto en la Carta Fundamental, sino también en el resto de la regulación contenida en las normas dictadas conforme a la Constitución. Como indica el inciso final del mismo artículo, la infracción constitucional o legal *"generará las responsabilidades y sanciones que determine la ley"*.

Como lo ha explicado el Tribunal Constitucional, uno de los estatutos posibles de responsabilidad es el de la responsabilidad administrativa⁶. Aplicada a la función pública, esta idea presupone que quienes se desempeñan en el ámbito de la Administración tienen el deber de cumplir con el ordenamiento jurídico y que, en el caso de infringirlo, habrán de responder por ello conforme a la Ley.

4 Cordero, Luis, Lecciones de Derecho administrativo, Thomson Reuters, Santiago, 2015, p. 367.

5 Al respecto, Camacho, Gladys, Tratado de Derecho Administrativo. Tomo IV, La actividad sustancial de la Administración, Legal Publishing, Santiago, 2010, pp. 62 y ss.

6 STC Rol N° 943, de 10 de junio de 2008, c. 12°.

3.5 Principio de proporcionalidad.

La labor de la Administración del Estado requiere evitar los excesos en su actuar. En esto consiste la exigencia de proporcionalidad, que constituye un marco metodológico para limitar los poderes públicos de carácter discrecional.

Como principio general del Derecho Administrativo, la proporcionalidad controla la relación entre medios y fines empleados por la Administración del Estado, de forma que un específico medio administrativo que pretende alcanzar cierto fin o consecuencia debe ser adecuado (o idóneo), necesario y proporcionado en sentido estricto. Esto supone un deber “de ponderación entre la acción de libertad de los particulares y el interés público limitador de esa libertad”⁷ Se afirma que el cumplimiento del principio de proporcionalidad en sede administrativa es un supuesto de legalidad material del acto administrativo⁸, lo cual significa que debe incorporarse en la motivación del acto administrativo correspondiente, quedando así sujeto al control judicial en cuanto a su fundamentación.

3.6 Principio de eficiencia y eficacia.

De acuerdo con lo establecido en los artículos 3º y 5º de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, la intervención administrativa debe ser eficaz, esto es, ha de concretar en la realidad y oportunamente sus objetivos o finalidades. Por su parte, la eficiencia se enfoca en el uso de los medios o recursos disponibles, postulando su mayor rendimiento al menor costo, es decir, apunta a una relación costo–beneficio⁹.

Ambos conceptos son relevantes primeramente en la relación jerárquica que caracteriza la función pública, como lo dispone el artículo 11º de la misma Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración, al disponer que el control ejercido por autoridades y jefaturas no sólo se extiende a cuestiones de legalidad u oportunidad, sino también “a la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los fines y objetivos establecidos”. Asimismo, los dos principios tienen importancia en el procedimiento administrativo, por ejemplo, en lo que concierne a la economía procedimental ordenada en el artículo 9º de la Ley N° 19.880, y en el principio conclusivo que obliga al instructor a finalizar el procedimiento a través de un acto terminal¹⁰.

3.7 Principio de coordinación.

El Principio de Coordinación se encuentra establecido en el inciso segundo del artículo 5º de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, en virtud del cual los Servicios Públicos y las entidades administrativas deben cumplir con sus responsabilidades de manera coordinada y buscar la unidad de acción. De este modo, se debe evitar que dos Servicios Públicos o dos unidades de trabajo de un

⁷ Maurer, Hartmut, Derecho Administrativo alemán, Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F., 2012, p. 250.

⁸ Bermúdez, Jorge, Derecho Administrativo General, Thomson Reuters, Santiago, 2014, p. 555.

⁹ Poblete, Julia, Ley de bases y estatuto administrativo, Librotecnia, Santiago, pp. 29-30.

¹⁰ Celis, Gabriel, Manual de procedimiento administrativo general, Thomson Reuters, Santiago, 2022, p. 13.

mismo Servicio, intenten satisfacer una misma necesidad o que uno interfiera en las funciones o especialidades del otro¹¹.

La coordinación se define como el establecimiento de medios y sistemas de relación que faciliten la comunicación mutua y la homogeneidad técnica en aspectos específicos. Estos aspectos son aquellos en los que el sistema legal busca acciones conjuntas entre diversas entidades, con el objetivo de lograr un acto de contenido integrado o global. Esta medida pretende evitar la duplicidad y disfuncionalidad, asegurando resultados efectivos y eficientes en un procedimiento dado¹².

3.8 Principio de debido proceso.

La fiscalización se lleva a cabo a través de actos administrativos y constituye el ejercicio de una potestad pública que prepara la etapa sancionatoria.

En ambas etapas, fiscalización y proceso administrativo sancionatorio, tiene aplicación lo dispuesto en la Ley N° 19.880, que constituye una proyección legal en sede administrativa del principio constitucional del debido proceso, aplicable a los procedimientos administrativos que llevan adelante los órganos de la Administración del Estado. Esto significa que durante el ejercicio de la potestad fiscalizadora han de respetarse los derechos procesales que la ley concede a los interesados en un procedimiento administrativo, aunque han de considerarse las particularidades de la fiscalización a este respecto.

En efecto, como la actividad fiscalizadora es una actuación preliminar en la que sólo se acreditan hechos, se trata de un *acto trámite*, lo cual significa que, por regla general, no admite impugnación, a menos que se produzca la indefensión del interesado o no pueda continuarse con el proceso. Asimismo, como la fiscalización no implica una determinación administrativa que declare la comisión de una infracción ni imponga una sanción, sino que sólo sirve de antecedente para un procedimiento sancionatorio posterior, no rigen en esa instancia los principios procesales aplicables al ámbito administrativo sancionador, como la separación de funciones entre instructor y quien decide o el derecho a controvertir los cargos.

3.9 Principio conclusivo.

En el ámbito de la función fiscalizadora, así como en todos los procedimientos administrativos, rige el principio conclusivo que, conforme al artículo 8° de la Ley N° 19.880, consiste en que la Administración del Estado debe dictar un acto decisorio y pronunciarse sobre las cuestiones de fondo que han sido sometidas a análisis o investigación. De acuerdo con lo resuelto por la Contraloría General de la República, este principio debe complementarse con el de inexcusabilidad, contemplado en el artículo 14° de la Ley N° 19.880, que dispone que la Administración estará obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla, cualquiera que sea su forma de iniciación¹³.

Lo anterior significa que los procedimientos de fiscalización han de concluir a todo evento con una decisión por parte de la autoridad del Servicio, del Nivel Central de Fiscalización o

¹¹ Poblete, Julia, Ley de bases y estatuto administrativo, Librotecnia, Santiago, p. 37.

¹² Cordero, Luis, Lecciones de Derecho administrativo, Thomson Reuters, Santiago, 2015, p. 204.

¹³ Contraloría General de la República, dictamen N° 18.072, de 2010.

de la Dirección Regional respectiva, sin que existan cuestiones pendientes y sin dilaciones excesivas.

4. LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS DE LA FISCALIZACIÓN.

La Política Nacional de Fiscalización del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo se sustenta en diversos lineamientos estratégicos, que se definen a continuación:

4.1 Resguardo del presupuesto público y de recursos privados con afectación en los procesos formativos.

La fiscalización en materia de capacitación y empleo recae en una actividad en la cual existe un desembolso estatal directo, o bien, una disminución justificada de la recaudación tributaria. Por ambas vías (financiamiento público o disminución impositiva a la empresa), puede llegar a afectarse la disponibilidad de los recursos públicos en caso de incumplimientos por parte de los sujetos fiscalizados.

Junto a lo anterior, la fiscalización exige optimizar los recursos con los que se cuenta para llevarla a cabo y ser aplicada con arreglo al principio de eficiencia, que constituye una base general de la Administración del Estado. Esto obedece a que el interés general exige una administración que ejecuta ética y profesionalmente la administración de los recursos públicos.

Desde el punto de vista del financiamiento público, el Estado cumple con su función de satisfacer necesidades a la comunidad y de promover el bien común de manera continua y permanente, en este caso, mediante la disposición de diversos instrumentos habilitantes para apoyar los procesos de empleabilidad, así como el ingreso y mantención en el mercado laboral de las personas, a través de una vasta propuesta programática.

Lo mismo ocurre con los recursos de origen privado que tienen una afectación directa en la capacitación, tales como, los excedentes de la franquicia tributaria que se destinan a la formación de personas trabajadoras de menor calificación, jóvenes o de escasos recursos, entre diversos grupos, los cuales serán fiscalizados a través de las distintas herramientas que posee el Servicio para tales efectos.

4.2 Foco territorial.

El foco territorial significa que la función fiscalizadora del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo considera que la implementación del control de las actividades bajo su supervisión toma en cuenta las particularidades y características específicas de un área geográfica o territorio en particular. Si bien la Política Nacional de Fiscalización debe tender a producir el efecto de uniformizar prácticas y procedimientos, la fiscalización territorial se ajusta a las condiciones locales, teniendo en cuenta factores como la distancias, el tipo específico de actividad a fiscalizar, las características geográficas y otros elementos relevantes.

Este enfoque reconoce que las realidades y desafíos pueden variar significativamente de una región a otra, y busca hacer posible que la fiscalización atienda de manera más efectiva las necesidades y circunstancias específicas de cada territorio. Esto puede incluir la asignación diferenciada de recursos, la detección de las características de los regulados en

la región y la colaboración con la institucionalidad local, con el objetivo de lograr un control más efectivo y adecuado a la realidad territorial específica.

4.3 Mirada ciudadana de la fiscalización.

Uno de los focos estratégicos del Servicio consiste en canalizar, con especial atención, las denuncias de la ciudadanía por situaciones irregulares que se presenten en el cumplimiento de las distintas prestaciones que ofrece. Dichas denuncias constituyen una modalidad de iniciación de los procedimientos de fiscalización, conforme a lo establecido en el artículo 29° de la Ley N° 19.880.

Esta mirada permite facilitar un canal para que las personas denuncien hechos que potencialmente requieran un tratamiento del Servicio desde su función fiscalizadora, mejorar la transparencia de las acciones que emprenda, y, sobre todo, potenciar y fortalecer el rol fiscalizador de la ciudadanía, lo cual complementa las labores reguladoras que efectúa la Institución.

Con lo anterior, se busca acercar el Servicio a las personas mediante una fiscalización que efectivamente resguarde los intereses de las beneficiarias y los beneficiarios, y que vele por el cumplimiento de los compromisos adquiridos con la comunidad en general.

4.4 Perspectiva de género y enfoque de Derechos Humanos.

Potenciar la perspectiva de género corresponde a uno de los Objetivos para el Desarrollo Sostenible 2030, en virtud del cual se busca *“terminar con las formas de discriminación contra las mujeres y niñas no es solo un derecho humano básico, sino que además es crucial para el desarrollo sostenible. Se ha demostrado una y otra vez que empoderar a las mujeres y niñas tiene un efecto multiplicador y ayuda a promover el crecimiento económico y el desarrollo a nivel mundial”*¹⁴.

De esta manera, el Servicio adhiere a este compromiso, a través de las directrices emanadas desde la Subunidad de Transversalización de Género que buscan incorporar esta perspectiva en los distintos procesos que forman parte de su quehacer, mediante diferentes iniciativas que busquen potenciar las trayectorias formativas y laborales, con atención en mujeres y diversidades sexo genéricas.

Desde el punto de vista de la fiscalización, serán prioritarias las situaciones que presenten cualquier tipo de conducta discriminatoria en todo contexto vinculado con las prestaciones que ofrece SENCE a la comunidad, que refuercen estereotipos de género y/o difundan violencia de cualquier índole, coordinando esta labor fiscalizadora con las directrices entregadas por el Servicio para velar por el cumplimiento de estos protocolos, además de la capacitación de las funcionarias y los funcionarios que realizan los procesos inspectivos en materias de género y de derechos humanos.

4.5 Fiscalización basada en riesgos.

¹⁴Agenda para el Desarrollo Sostenible 2030, de la Organización de las Naciones Unidas. .

La fiscalización constituye una actividad que exige optimizar el empleo de los recursos económicos y el personal disponible para llevarla a cabo. Como actividad administrativa dirigida a obtener el cumplimiento de la regulación, la fiscalización queda sujeta al método organizativo del riesgo, que consiste en evaluar la posibilidad de que ocurra un resultado que el ordenamiento jurídico quiere evitar.

Aplicada al Servicio, la idea de llevar a cabo una fiscalización basada en riesgo implica priorizar los incumplimientos que se administrarán. Dicha prelación significa que han de focalizarse las consecuencias negativas que se pretenden evitar y administrar una matriz que se base en el riesgo.

Para calcular el riesgo desde el punto de vista de la fiscalización, se deberá definir un modelamiento matemático que permita comprender el alcance real del riesgo, considerando, entre otros, los siguientes elementos:

- ✓ La determinación de objetivos, esto es, cuáles son los riesgos que se elige controlar.
- ✓ El nivel de riesgo que el órgano está dispuesto a tolerar.
- ✓ Una evaluación de las consecuencias negativas y de la probabilidad de su ocurrencia.
- ✓ La asignación de puntaje o clasificación de los fiscalizados o las actividades reguladas.
- ✓ Una vinculación entre los puntajes o clasificaciones y los recursos que se asignan a las actividades de fiscalización¹⁵.
- ✓ Definición de líneas programáticas, disposición presupuestaria, naturaleza del programa, grupo objetivo, controles externos e internos, entre otros.
- ✓ Experiencia territorial de las y los fiscalizadores en la determinación de potenciales riesgos.
- ✓ Cumplimiento de metas asociadas a los procesos de fiscalización establecidos por la autoridad del Servicio.
- ✓ Situaciones de riesgos identificadas por otras dependencias nacionales y/o regionales del Servicio.

4.6 Multifuncionalidad del Estado.

Conforme a la ley y a estos lineamientos estratégicos, la actividad fiscalizadora del Servicio ha de sujetarse al principio de coordinación. Esto puede concretarse aprovechando la capacidad instalada y la información de la que disponen o producen otros órganos públicos, con tal de hacer más eficientes los procedimientos llevados adelante por el Servicio.

Lo anterior requiere, en primer término, identificar qué servicios pueden ser relevantes para la fiscalización llevada a cabo por el SENCE y, desde otro punto de vista, establecer relaciones con ellos, usualmente a través de convenios de colaboración suscritos para tales efectos, o bien, incorporar cláusulas de procesos de fiscalización a los convenios ya existentes, concretando la coordinación entre entidades.

Conforme al foco territorial que rige la Política Nacional de Fiscalización, esto puede efectuarse a nivel nacional y regional.

¹⁵ Black, Julia y Baldwin, Robert, Really Responsive Risk-Based Regulation, Law & Pol'y, Vol. 32, Nº 2, 2010, pp. 184-185.

4.7 Despliegue comunicacional.

La fiscalización requiere que el Servicio adopte una política de comunicaciones en torno a su actividad pública, en la que explique a la ciudadanía y a las entidades susceptibles de ser fiscalizadas, las acciones que está llevando a cabo en la materia. Esto obedece a dos razones principales:

En primer lugar, y según se ha plasmado en esta Política Nacional, el principio de transparencia rige toda la acción estatal y exige promover el conocimiento de las decisiones públicas, lo que es aplicable a la actividad administrativa de fiscalización. Con arreglo a este principio, los órganos estatales han de rendir cuenta ante la ciudadanía de su actuar. El despliegue comunicacional de la fiscalización es una herramienta que va en línea con el cumplimiento de las obligaciones que en materia de transparencia tiene el Servicio.

Asimismo, la comunicación de la actividad de fiscalización es una importante herramienta disuasiva. Esto obedece a que el conocimiento de la eficacia fiscalizadora aumenta la percepción de los sujetos fiscalizados en cuanto a la certeza de que se detecten sus infracciones y, por lo mismo, puede considerarse un incentivo para el cumplimiento regulatorio¹⁶.

4.8 Formación permanente de funcionarios y funcionarias de SENCE que realizan labores fiscalizadoras.

La capacitación de las personas que llevan a cabo la función pública es también un principio que rige a la Administración del Estado y que encuentra su fundamento como base general en el inciso primero del artículo 38° de la Constitución, al indicar que a los integrantes de los órganos administrativos se les debe asegurar *“la capacitación y el perfeccionamiento”*. Este elemento se encuentra desarrollado en el artículo 20° de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, según el cual *“La Administración del Estado asegurará la capacitación y el perfeccionamiento de su personal, conducentes a obtener la formación y los conocimientos necesarios para el desempeño de la función pública”*.

A propósito de la actividad fiscalizadora llevada a cabo por el Servicio, la regulación señalada exige como consecuencia la necesidad de una formación permanente, destinada a perfeccionar a las funcionarias y los funcionarios públicos que la ejecutan. Esto significa que las personas que realizan la labor fiscalizadora del Servicio deben poder acceder a oportunidades y procesos de obtención de conocimientos, habilidades y competencias específicas con el objetivo de mejorar el desempeño de las tareas que tienen asignadas. Para ello, el Servicio desarrollará los programas respectivos de acuerdo con los objetivos institucionales propios de su función fiscalizadora.

4.9 Autonomía relativa de la fiscalización.

La actividad de fiscalización corresponde a una potestad atribuida por la Ley a ciertos órganos administrativos, como este Servicio Nacional. Con arreglo a ella, SENCE puede

¹⁶ Becker, Gary, Crime and Punishment: An Economic Approach, Journal of Political Economy, Vol. 76, N° 2, 1968, pp. 179 y ss.

interactuar con otros sujetos con el objeto de fiscalizar el cumplimiento regulatorio. La función de fiscalización tiene por objeto adquirir conocimiento acerca del desarrollo de la actividad regulada para verificar si se ajusta a la normativa de rigor. Fiscalizar consiste únicamente en constatar hechos, como ha sostenido la Contraloría General de la República¹⁷, y no, en cambio, en imputar infracciones, las que sólo pueden determinarse luego de que se ha desplegado previamente un procedimiento administrativo sancionatorio en el cual rigen las garantías procesales y sustantivas aplicables en este ámbito.

Distinguir conceptualmente la potestad de fiscalización de la potestad de sanción permite diferenciar el esquema de reglas y principios aplicables a cada una de esas actividades administrativas. Por esta razón, la fiscalización ha de ser configurada con cierta autonomía respecto a la aplicación de sanciones, lo que viene reforzado por la circunstancia de que no toda actividad fiscalizadora termina necesariamente en una sanción. Lo anterior, sin desconocer que la fiscalización es presupuesto para poder sancionar.

Como consecuencia de lo anterior, las funcionarias y los funcionarios que ejercen la fiscalización se encuentran especializados en sus tareas, y deben centrar su atención en materias de su ámbito propio. Esto obedece a una cuestión fundamental reconocida en nuestro ordenamiento jurídico administrativo, es decir, la independencia e imparcialidad a la que debe sujetarse quien instruye el procedimiento sancionatorio respecto a quien impone la sanción. Esto implica, también, evitar aquellas situaciones que al fiscalizador o la fiscalizadora le resten imparcialidad. En este sentido, la actividad de fiscalización ha de tener una razonable autonomía respecto de otras funciones del Servicio, en particular, a nivel regional.

4.10 Disponibilidad de sistemas tecnológicos.

De acuerdo con lo establecido en la Ley N° 21.180, de Transformación Digital de Estado, la Administración debe avanzar hacia una gestión pública digital. Con arreglo a esta regulación, los procedimientos administrativos habrán de tramitarse a través de medios electrónicos, haciendo posible una gestión más eficiente de los procesos respectivos.

Esta regulación presupone, para el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, la existencia y disposición de sistemas o medios tecnológicos destinados al cumplimiento de la función de fiscalización. Estos deberán caracterizarse por un principio básico contenido en la Ley de Transformación Digital del Estado, esto es, el de la interoperabilidad, según el cual los medios electrónicos habrán de ser capaces de interactuar y operar entre sí al interior de la Administración del Estado, lo que implica tender al intercambio y coordinación de aquellos sistemas, tanto internamente como con otros organismos públicos.

4.11 Articulación de procesos de supervisión y fiscalización.

El alcance de las acciones de fiscalización de las distintas prestaciones que entrega SENCE a la comunidad se orienta a la constatación de posibles hechos constitutivos de infracción a la normativa establecida en la Ley, sus reglamentos, bases programáticas, instrucciones generales, convenios y cualquier otra indicación que al efecto dicte el Servicio.

¹⁷ Contraloría General de la República, dictámenes N° 75.432, de 2010 y N° 57.575, de 2013.

Por su parte, la supervisión tiene por propósito contribuir a la optimización de los procesos de ejecución, componentes, fases y/o entrega de dispositivos de apoyo, elevando el estándar de calidad técnica de la capacitación para aportar a una mayor empleabilidad de las y los participantes, y de velar por el correcto cumplimiento de las distintas prestaciones que el Servicio pone a disposición de la comunidad.

De esta forma, el foco y ámbito de responsabilidad de la supervisión se orienta hacia aspectos ligados a la ejecución de la capacitación, sus distintos componentes y las condiciones de entrega del servicio, según lo comprometido en los distintos instrumentos de gestión del curso, tales como, revisión de salas, talleres, laboratorios, herramientas, materiales, insumos, plan formativo o propuesta de capacitación, entrega de información a las y los participantes, transferencia de subsidios y demás dispositivos de apoyo, contenido, diseño y desarrollo de cursos de modalidad a distancia, ejecución de prácticas laborales, seguimiento al plan de negocios, apoyo socio laboral, procesos de certificación en competencias y gestiones de empleabilidad, entre otros aspectos.

La ejecución las acciones de supervisión y fiscalización, deberá enmarcarse en un trabajo complementario y articulado a nivel institucional como Servicio, mediante el diseño y planificación, con los niveles organizacionales respectivos, en virtud de las distintas finalidades que persiguen ambos procesos.

5. FINALIDADES QUE PERSIGUE LA FISCALIZACIÓN.

La fiscalización aplicada por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo tiene como objeto principal que se produzca el cumplimiento de la regulación en el ámbito de su quehacer. De acuerdo con lo que se ha explicado en esta Política Nacional, esto se lleva a cabo a través de la realización de procesos que permitan verificar la ocurrencia, o no, de hechos que constituyan una infracción a la normativa respectiva, y por ende sean susceptibles de ser sancionados.

Además, cabe recordar que no existe una única finalidad para la fiscalización, ya que es posible plantear distintos fines específicos para ella, los que, sin ser mutuamente excluyentes, pueden alternar según las características del sujeto regulado y las circunstancias específicas del caso en particular.

6. ASPECTOS NORMATIVOS.

La Política Nacional de Fiscalización contenida en el presente instrumento se integra en un entorno normativo que comprende la regulación general que rige transversalmente a la Administración del Estado, las normas específicas que regulan al Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, y las normas dictadas por este Servicio, dentro de las cuales destacan:

- ✓ Constitución Política de la República de Chile.
- ✓ Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.
- ✓ Ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo.
- ✓ Ley N° 19.880, que Establece Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado.
- ✓ Ley N° 21.180, de Transformación Digital del Estado.

- ✓ Ley N° 19.518, que fija el Estatuto de Capacitación y Empleo.
- ✓ DS N° 98, de 1998, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, que Aprueba el Reglamento General de la Ley N° 19.518.
- ✓ DS N° 122, de 1998, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, que Aprueba Reglamento Relativo a los Organismos Intermedios para Capacitación.
- ✓ Resolución Exenta N° 2122, de 06 de julio de 2021, de este Servicio Nacional, que Aprueba Manual de Procedimientos de la Unidad de Fiscalización de SENCE, o normativa que se encuentre vigente.
- ✓ El acto administrativo que apruebe el Plan Anual de Fiscalización de SENCE.
- ✓ Normativa que dicte este Servicio en relación con el cumplimiento de metas de gestión institucional.
- ✓ La demás regulación interna de SENCE que permita fiscalizar cada una de las acciones emanadas del Servicio.

2. Adóptense, por parte de la Unidad de Comunicaciones y la Subunidad de Fiscalización de este Servicio, las medidas que sean necesarias para difundir la presente Política Nacional de Fiscalización, procurando que la misma sea conocida e interiorizada por parte de funcionarios y funcionarias de SENCE, así como, por la comunidad en general, y particularmente por quienes participan del sistema de capacitación.

3. Publíquese la presente resolución en el sitio electrónico Institucional www.sence.cl para efectos de lo señalado en el artículo 7° de la Ley N° 20.285, sobre Acceso a la Información Pública.

ANÓTESE, COMUNÍQUESE Y ARCHÍVESE.



ROMANINA MORALES-BALTRA
DIRECTORA NACIONAL
SERVICIO NACIONAL DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO

MRB//VLF/JdelaF

Distribución:

- Subdirección Nacional
- Gabinete
- Fiscalización
- Direcciones Regionales SENCE
- Departamento Jurídico
- Unidad de Comunicaciones
- Departamento de Capacitación a Personas
- Departamento de Administración y Finanzas
- Departamento de Desarrollo y Regulación de Mercado
- Departamento de Empleo y Capacitación en Empresas
- Unidad de Planificación y Procesos
- Unidad de Auditoría Interna
- Unidad de Tecnologías de la Información
- Oficina de Partes