



Comisión de Trabajo y Seguridad Social

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 6200/2023-CR QUE PROPONE MODIFICAR LA LEY 29981, LEY QUE CREA LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL (SUNAFIL)

COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

Periodo Anual de Sesiones 2023-2024



Señor presidente:

Ha ingresado para estudio y dictamen de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, de conformidad con el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y los artículos 34 y 77 del Reglamento del Congreso de la República, el proyecto de ley 6200/2023-CR, presentado por el congresista Pasión Neomias Dávila Atanacio del grupo parlamentario Bloque Magisterial, que propone modificar el literal i del artículo 4 de la Ley 29981-Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL).

La Comisión de Trabajo y Seguridad Social, en su tercera sesión extraordinaria, efectuada el 13 de febrero de 2024, acordó por **MAYORÍA** la **APROBACIÓN** con **TEXTO SUSTITUTORIO** del dictamen recaído en el proyecto 6200/2023-CR, que propone modificar la Ley 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil), con el voto favorable de los congresistas **Dávila Atanacio, Cortez Aguirre, Agüero Gutiérrez, Quito Sarmiento, Bazán Narro, Doroteo Carbajo y Coayla Juárez**. Votó en contra la congresista **Ramírez García**. Las congresistas **Alva Prieto, Acuña Peralta y Herrera Medina** votaron en abstención.

I. ANTECEDENTES PROCEDIMENTALES

El proyecto de ley 6200/2023-CR fue presentado en el Área de Trámite Documentario el 19 de octubre del 2023, siendo recibido en la Comisión de



Comisión de Trabajo y Seguridad Social

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 6200/2023-CR QUE PROPONE MODIFICAR LA LEY 29981, LEY QUE CREA LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL (SUNAFIL)

Trabajo y Seguridad Social (CTSS) el 23 de octubre del 2023, como segunda comisión para su estudio y dictamen.

La CTSS revisó y verificó el cumplimiento de los requisitos mínimos establecidos en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República para la admisibilidad del proyecto en mención que, al ser calificado positivamente, fue admitido por esta comisión para su estudio y dictamen.

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

El proyecto 6200/2023-CR contiene un único artículo, el que tiene por objeto modificar el inciso i) del artículo 4 de la Ley 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), señalando que la SUNAFIL tiene además de otras funciones, tiene la de "Vigilar y exigir el cumplimiento de las normas legales, reglamentarias, convencionales y las condiciones contractuales en el régimen laboral público y privado, en el orden sociolaboral. En caso de los trabajadores que prestan servicios en entidades públicas independientemente al régimen laboral, la Sunafil coordina con la Autoridad Nacional del Servicio Civil..."

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Ley 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL)
- Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo.
- Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
- Decreto Supremo 007-2013-TR.



DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 6200/2023-CR QUE PROPONE MODIFICAR LA LEY 29981, LEY QUE CREA LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL (SUNAFIL)

IV. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

4.1. ANÁLISIS TÉCNICO

El proyecto de ley materia de análisis para la elaboración del presente dictamen, propone ampliar la actuación supervisora de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral para vigilar y exigir el cumplimiento de las normas legales de carácter sociolaboral a las entidades públicas, independientemente de su régimen laboral.

En la actualidad, la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral en adelante SUNAFIL, tiene potestad fiscalizadora, supervisora y sancionadora en materia sociolaboral de acuerdo a la normatividad vigente solamente al sector privado.

El sector público carece de un ente especializado en materia sociolaboral que realice la función supervisora y vele por el cumplimiento de las normas de la materia.

Es debido a esta carencia que muchas veces las vulneraciones de derechos en materia laboral en el sector público no son sancionadas, ni mucho menos se obtiene repuestas los derechos vulnerados. Tampoco existe un seguimiento eficiente de parte de algún organismo que prevenga la vulneración de derechos en material laboral tanto en el ámbito individual como en el colectivo.

Este vacío hace que los servidores del sector público se encuentren en estado de indefensión administrativa en materia laboral, a diferencia de sus pares que laboran en el sector privado, que encuentran amparo y apoyo en la SUNAFIL.



Comisión de Trabajo y Seguridad Social

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 6200/2023-CR QUE PROPONE MODIFICAR LA LEY 29981, LEY QUE CREA LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL (SUNAFIL)

En términos generales, las relaciones laborales sufren de ciertos niveles de conflictividad y de determinada tendencia en los empleadores de desconocer derechos legales y convencionales; es ante esta realidad que el derecho provee a los trabajadores normas, instituciones y mecanismos para procurar un mayor equilibrio y equidad.

Como en toda controversia surgida durante las relaciones laborales, lo más recurrente para resolverla es la instancia judicial en el marco del debido proceso; sin embargo, esta vía adolece de celeridad y los procesos judiciales se extienden por periodos largos, agotadores, estresantes que muchas veces no puede ser costeadada por los demandantes.

Ante esta constatación es que la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, realizada el 19 junio 1947 en su trigésima reunión aprobó por unanimidad el 11 de julio el Convenio 81, Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947, creando un mecanismo más eficaz alternativo a lo judicial en materia laboral.

El Convenio 81 instituye la inspección de trabajo para velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión, tales como "las disposiciones sobre horas de trabajo, salarios, seguridad, higiene y bienestar, empleo de menores y demás disposiciones afines; facilitar información técnica y asesorar a los empleadores y a los trabajadores sobre la manera más efectiva de cumplir las disposiciones legales y poner en conocimiento de la autoridad competente las deficiencias o los abusos que no estén específicamente cubiertos por las disposiciones legales existentes"



DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 6200/2023-CR QUE PROPONE MODIFICAR LA LEY 29981, LEY QUE CREA LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL (SUNAFIL)

El esquema de la OIT reposa en un enfoque tuitivo para velar por el respeto de los derechos. Este Convenio fue ratificado por el Estado peruano, por lo que forma parte de nuestro ordenamiento jurídico interno.

Es en ese sentido, en un inicio la inspección de trabajo fue considerada como una de las diversas funciones del Ministerio de Trabajo. Mediante D.S. 04-96-TR se estableció el procedimiento inspectivo especializado.

Un avance significativo estuvo dado por el Decreto Legislativo 910, con lo cual se reguló el procedimiento inspectivo como "un servicio público a cargo del Ministerio de Trabajo y Promoción Social, que tenía como objeto velar por el cumplimiento de las disposiciones legales y convencionales en materia laboral, de promoción y formación para el trabajo, y de seguridad y salud en el trabajo, con la finalidad de prevenir o solucionar los conflictos o riesgos laborales entre trabajadores y empleadores" y con un ámbito de aplicación a todos los trabajadores del régimen laboral de la actividad privada.

El marco normativo vigente en el Perú referido a la inspección del trabajo está regulado por la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, vigente desde el 18 de octubre del 2006 y su Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo N°019-2006-TR.

Con la entrada en vigencia de la Ley 28806 Ley General de Inspección, se diseñó un sistema inspectivo con un ámbito de fiscalización sumamente amplio u omnicomprendivo de todas las materias que comprende la legislación laboral nacional y de seguridad y salud en el trabajo. A grosso modo podríamos distinguir dos etapas: la etapa propiamente inspectiva y la etapa sancionadora, consistiendo la sanción en la imposición de una multa.



Comisión de Trabajo y Seguridad Social

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 6200/2023-CR QUE PROPONE MODIFICAR LA LEY 29981, LEY QUE CREA LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL (SUNAFIL)

El poder inspectivo y sancionador en materia laboral se desarrollaba en el Ministerio de Trabajo y a nivel descentralizado a través de sus direcciones y gerencias regionales de trabajo. No es sino hasta el 15 de enero del 2013 que entra en vigor la Ley N°29981, Ley de Creación de la Superintendencia de Fiscalización Laboral que crea a la SUNAFIL como ente técnico especializado adscrito al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, responsable de promover, supervisar y fiscalizar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral y el de seguridad y salud en el trabajo, así como brindar asesoría técnica, realizar investigaciones y proponer la emisión de normas sobre dichas materias; cuyo ámbito de aplicación se limita a la contratación privada.

Con todo lo valioso que trajo consigo la Ley 28806, y la Ley N°29981, Ley de Creación de la Superintendencia de Fiscalización Laboral que crea a la SUNAFIL, durante los años de su vigencia se advierten vacíos, deficiencias y limitaciones, tales como por ejemplo; en cuanto al ámbito de actuación no comprende a las entidades del Estado con servidores públicos de los regímenes 276, 1057 o la 30057.

Sobre la ampliación de la actuación supervisora de la SUNAFIL a las entidades públicas es importante tener presente que el Protocolo de 1995 relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, amplió el sistema de inspección del trabajo al sector de los "servicios no comerciales", sobre la base de la sugerencia que la Comisión de Expertos formula en su Estudio general sobre la inspección del trabajo publicado en 1985 sobre ampliación del Convenio 81, a las actividades del sector de los «servicios no comerciales». En el informe preliminar de la Oficina para la 82a reunión de la Conferencia, se definieron los servicios no comerciales a un amplio abanico de servicios y actividades a las que podrían incluirse la administración pública (nacional, regional o local), gobiernos y



Comisión de Trabajo y Seguridad Social

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 6200/2023-CR QUE PROPONE MODIFICAR LA LEY 29981, LEY QUE CREA LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL (SUNAFIL)

servicios administrativos provinciales, regionales y de los estados federados; administraciones departamentales, locales y municipales; las fuerzas armadas, los servicios de policía y otros servicios de seguridad pública, las instituciones penitenciarias, los servicios de lucha contra incendios y otros servicios de socorro, el sector de la enseñanza, incluidas las universidades, los colegios superiores y las escuelas superiores y primarias; los servicios de salud, entre ellos las clínicas y hospitales nacionales y locales, los laboratorios y las farmacias; los servicios de correos y telecomunicaciones, los ferrocarriles, los puertos y aeropuertos, los transportes públicos por carretera, aéreos y por vías navegables servicios públicos como el suministro de gas, agua y electricidad, la recogida y eliminación de basuras, y otros servicios esenciales, así como servicios sociales, culturales o recreativos, como los teatros, parques, centros de ocio, zoológicos, museos y bibliotecas, las instituciones religiosas y las obras de beneficencia.

En este orden de ideas, es necesario precisar que en nuestro estado no existe otro ente especializado en materia sociolaboral que pueda cumplir con un rol supervisor, inspector, que además de sancionar, pueda prevenir la vulneración

Sector donde labora / Tipo de Contrato	2007	2016	2017	Tasa de crecimiento promedio anual (%) 2007-2017	Variación porcentual (%) 2017/2016
Total	5 736,8	7 444,0	7 537,5	2,8	1,3
Público	1 137,3	1 362,9	1 329,0	1,5	-2,5
Con contrato	1 107,8	1 351,5	1 328,8	1,8	-1,7
Contrato indefinido	591,6	552,8	540,1	-0,9	-2,3
Contrato a plazo fijo 1/	384,7	624,8	605,6	4,6	-3,1
Contrato por loc.de servicios, serv. no personales	115,5	154,7	162,8	...	...
Otro 2/	15,9	19,2	20,3	-	-
Sin contrato	29,5	11,3	0,1	-	-
Privado	4 599,5	6 081,1	6 208,5	3,0	2,1
Con contrato	1 737,7	2 879,3	2 952,4	5,4	2,5
Contrato indefinido	445,5	714,4	723,4	4,9	1,3
Contrato a plazo fijo 1/	1 076,6	1 990,4	2 036,6	6,6	2,3
Contrato por loc.de servicios, serv. no personales	175,9	130,4	142,7	...	...
Otro 2/	37,6	44,1	49,8	-	-
Sin contrato	2 861,8	3 201,8	3 256,1	-	-

Nota: Los totales de la población asalariada por tipo de contrato no incluyen a las Fuerzas Armadas y Policía Nacional (Militares).

1/ Incluye: Régimen Especial de Contratación (CAS).

2/ Incluye: Período de prueba y Convenios de formación laboral juvenil. Hasta el año 2011 incluía contrato de aprendizaje.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares.



Comisión de Trabajo y Seguridad Social

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 6200/2023-CR QUE PROPONE MODIFICAR LA LEY 29981, LEY QUE CREA LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL (SUNAFIL)

de derechos laborales, vigilando y exigiendo el cumplimiento de las mismas.

Según la encuesta nacional de hogares realizada el 2017, en cuanto a la población asalariada por sectores, al 2017 se tenía una población asalariada de 1329 personas que laboraban en el sector público y, siguiendo la tasa de crecimiento promedio anual, se estableció un ritmo de crecimiento de 2.8%. Entonces, podemos decir que para el 2023 se tenía un promedio de 1553 personas asalariadas en el sector público, es decir en planilla, pero se debe considerar que aquí no están comprendidos los que tienen un vínculo contractual con las entidades del estado bajo la modalidad de servicios no personales, que es una forma asolapada de explotación laboral muy utilizada en los diversos niveles de gobierno, desnaturalizando su contrato en la gran mayoría de personas que prestan servicios bajo esta modalidad y, que están desamparados de auxilio administrativo en cuanto a la vulneración de sus derechos laborales.

En este sentido existe un gran número de personas que laboran en el sector público que necesitan de la intervención de un organismo técnico especializado en materia sociolaboral responsable de promover, supervisar y fiscalizar el cumplimiento del ordenamiento jurídico en la materia y en el de seguridad y salud en el trabajo, así como brindar asesoría técnica.

La carencia de un ente como el de SUNAFIL que intervenga a las entidades del estado causa muchas vulneraciones a los derechos laborales incluso al de seguridad y salud en el trabajo que quedan en la impunidad.

Con la fórmula legal materia del presente dictamen que propone la Comisión; permitirá a la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral en su calidad de organismo técnico especializado en materia sociolaboral, intervenir de manera directa en la supervisión del cumplimiento de la normativa laboral y evitar posibles vulneraciones en esta en las entidades del estado. Brindándoles



Comisión de Trabajo y Seguridad Social

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 6200/2023-CR QUE PROPONE MODIFICAR LA LEY 29981, LEY QUE CREA LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL (SUNAFIL)

protección a miles de servidores públicos que en la actualidad carecen de un ente que los proteja de manera administrativa.

En ese sentido resulta necesaria la ampliación de intervención de la SUNAFIL a entidades estatales para evitar posibles vulneraciones de derechos, vigilar y supervisar el cumplimiento de las normas en la materia y emitir opinión técnica al respecto, por ser el único organismo técnico especializado en materia sociolaboral.

Así mismo, la CTSS considera viable y oportuna modificar el inciso i) del artículo 4 de la Ley 29981, para poder brindar protección a los trabajadores del sector estatal en cuanto al cumplimiento de la normativa sociolaboral a nivel administrativo evitando abusos y vulneraciones por parte del empleador.

4.2. ANÁLISIS DE LAS OPINIONES E INFORMACIÓN SOLICITADAS

4.2.1 Opiniones solicitadas

Para el estudio del Proyecto de Ley 6200/2023-CR la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, solicitó la emisión de opiniones técnicas a las siguientes instituciones:

ENTIDAD	DOCUMENTO	FECHA
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo – MTPE.	Oficio N° 0269-2023-2024-CTSS/CR	24/10/2023
Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - SUNAFIL	Oficio N° 0270-2023-2024-CTSS/CR	24/10/2023
Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR	Oficio N° 0271-2023-2024-CTSS/CR	24/10/2023



Comisión de Trabajo y Seguridad Social

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 6200/2023-CR QUE PROPONE MODIFICAR LA LEY 29981, LEY QUE CREA LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL (SUNAFIL)

4.2.2 OPINIONES RECIBIDAS

Para el estudio del Proyecto de Ley 6200/2023-CR la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, recibió la opinión técnica de la siguiente institución:

ENTIDAD	DOCUMENTO	FECHA
Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR	Oficio N° 001008-2023-SERVIR-PE	15/12/2023

A Través del Oficio N° 001008-2023- SERVIR-PE de fecha 15 de diciembre del 2023, concluye que **no resulta conforme** la propuesta legislativa por las siguientes conclusiones:

1.- "De acuerdo a lo establecido en el Decreto Legislativo N° 1023, se le confiere a SERVIR atribuciones, entre las que se encuentran la de supervisar y sancionar a las entidades del sector público, en el marco del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos."

2. "Respecto de la inspección laboral del régimen de la actividad privada de los trabajadores del Sector Público, esta es realizada por SUNAFIL en coordinación con SERVIR, ente rector del SAGRH en el Sector Público. Otorgar a la SUNAFIL la competencia para supervisar y fiscalizar demás regímenes laborales del sector público, colisiona con lo regulado en el Decreto Legislativo N° 1023."

3. "Asimismo, de prosperar dicha norma, no solo contraviene lo regulado en la Ley N° 29981, sino que además generaría una duplicidad o superposición de competencias, funciones y atribuciones entre dichas entidades, contraviniendo lo regulado en la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado".



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 6200/2023-CR QUE PROPONE MODIFICAR LA LEY 29981, LEY QUE CREA LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL (SUNAFIL)

4. "En el marco de la rectoría sobre el sistema de recursos humanos, SERVIR como institución, posee un conocimiento técnico especializado respecto a las normas, principios, recursos, métodos, procedimientos y técnicas utilizados por las entidades del sector público en la gestión de los recursos humanos. Por lo tanto, tiene los recursos necesarios para la supervisar la actuación de las entidades públicas y la diversidad de regímenes laborales, que son parte del sistema".

5. "En concordancia con lo opinado por la GDSRH, el Proyecto de Ley "no considera la alta complejidad normativa y tratamiento especial de los cuales se compone el SAGRH (Servicio Civil/Función Pública) cuyo conocimiento técnico especializado se encuentra a cargo de SERVIR en su condición de ente rector del SAGRH, lo que, en habida cuenta, generaría incertidumbre jurídica en la aplicación del derecho que corresponde a la relación servidor-Estado, en distinción de las relaciones laborales entre privados cuyo tratamiento obedece a otra naturaleza jurídica."; siendo que SERVIR cuenta con la función supervisora y fiscalizadora, la cual se ejerce, entre otros, sobre las normas y políticas que regulan y desarrollan los siete (7) subsistemas del SAGRH, los cuales son de observancia obligatoria en todos los regímenes laborales del sector público.

Sobre las conclusiones descritas por la Autoridad nacional del Servicio Civil podemos decir lo siguiente:

- De acuerdo con el Artículo 1 del Decreto Legislativo N° 1023, la norma tiene por finalidad "crear la Autoridad Nacional del Servicio Civil - en lo sucesivo, la Autoridad - como organismo técnico especializado, rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos del Estado, (el subrayado es nuestro) con el fin de contribuir a la mejora continua de la administración del Estado a través del fortalecimiento del servicio civil".



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 6200/2023-CR QUE PROPONE MODIFICAR LA LEY 29981, LEY QUE CREA LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL (SUNAFIL)

- El artículo 2 de la mencionada norma prescribe que "El Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos - en lo sucesivo, el Sistema - establece, desarrolla y ejecuta la política de Estado respecto del servicio civil; y, comprende el conjunto de normas, principios, recursos, métodos, procedimientos y técnicas utilizados por las entidades del sector público en la gestión de los recursos humanos." (el subrayado es nuestro)
- La Ley N° 29981 menciona en el Artículo 1. Creación y finalidad lo siguiente : "Créase la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil), en adelante Sunafil, como organismo técnico especializado, adscrito al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, responsable de promover, supervisar y fiscalizar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral y el de seguridad y salud en el trabajo, (el subrayado es nuestro) así como brindar asesoría técnica, realizar investigaciones y proponer la emisión de normas sobre dichas materias."

Como se evidencia, la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral fue creada como un Organismo Técnico especializado responsable de promover, supervisar y fiscaliza el ordenamiento jurídico sociolaboral, a diferencia de la Autoridad Nacional del Servicio Civil, que fue creada para fines distintos, y ejercen especialidades distintas, esta entidad fue creada para administrar el sistema de gestión de los Recursos Humanos en las entidades Públicas.

En ese sentido se colige que SERVIR no es un organismo técnico especializado en materia sociolaboral ni de seguridad y salud en el trabajo. Como si lo es SUNAFIL.



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 6200/2023-CR QUE PROPONE MODIFICAR LA LEY 29981, LEY QUE CREA LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL (SUNAFIL)

Si bien es cierto que, mediante Decreto Legislativo N° 1023, de fecha 21 de junio de 2008 se crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR, y esta, en el artículo 2 de la acotada norma legal, señala que el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos establece, desarrolla y ejecuta la política de Estado respecto del servicio civil; y, comprende el conjunto de normas, principios, recursos, métodos, procedimientos y técnicas utilizados por las entidades del sector público en la gestión de los recursos humanos. Así, asimismo, el literal b) del artículo 11 y el artículo 13 del referido dispositivo legal, establecen que SERVIR ejerce, entre otras, la atribución supervisora, destinada al seguimiento de las acciones de las entidades del Sector Público, en el ámbito de su competencia; siendo que, dicha atribución comprende: a) revisar, en vía de fiscalización posterior y cuando lo determine conveniente, el cumplimiento de las políticas y normas del Sistema, y, b) recomendar la revisión de las decisiones y actos de la entidad, y las medidas correctivas para fortalecer a la Oficina de Recursos Humanos correspondiente, así como dar seguimiento a su implementación.

Como se puede apreciar las potestades fiscalizadoras y supervisoras de SERVIR están comprendidas en el ámbito de la gestión administrativa de los recursos humanos en relación al objeto y finalidad de su creación, más no a temas de materia sociolaboral en las relaciones individuales o colectivas de trabajo ni en materia de Seguridad y salud en el trabajo.

Esto se comprueba también en el artículo 5¹ de la norma donde describe los

¹ Ley N° 1023, Artículo 5.- Ámbito del Sistema

El Sistema comprende:

- a) La planificación de políticas de recursos humanos.
- b) La organización del trabajo y su distribución.
- c) La gestión del empleo.
- d) La gestión del rendimiento.
- e) La gestión de la compensación.



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 6200/2023-CR QUE PROPONE MODIFICAR LA LEY 29981, LEY QUE CREA LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL (SUNAFIL)

alcances que comprende las actuaciones de SERVIR, y en ninguno de esos alcances menciona a temas en materia de normativa sociolaboral, todos sus alcances comprenden a ítems relacionados a la gestión administrativa de los Recursos Humanos.

El 4 de julio de 2013 entra en vigor la Ley N° 30057, ley del servicio Civil, y posterior a ello con fecha 13 de junio de 2014 entra en vigor el Decreto Supremo N° 040-2014-PCM que aprueba el Reglamento de la Ley del Servicio Civil. En ese cuerpo reglamentario en su artículo 3 en su segundo párrafo menciona lo siguiente: *"El Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos comprende los subsistemas previstos en el artículo 5 del Decreto Legislativo 1023. Las oficinas de recursos humanos actúan sobre los siete (7) subsistemas descritos en este artículo, los mismos que contienen, como mínimo, los siguientes procesos:"*.

En el numeral 3.7² del citado artículo, el reglamento incorpora al subsistema de Gestión de Relaciones Humanas y sociales, potestades en temas para lo cual no fue creada SERVIR, innovando la ley de su creación, esta incorporación resulta lesiva al orden de jerarquía de la norma, lo que en este numeral se hace es incorporar los literales a) y b) que no son de su competencia ni obedece a los objetivos y finalidades para lo que fue creada

f) La gestión del desarrollo y la capacitación.

g) La gestión de las relaciones humanas.

h) La resolución de controversias

² 3.7. Gestión de Relaciones Humanas y Sociales: Este subsistema comprende las relaciones que se establecen entre la organización y sus servidores civiles en torno a las políticas y prácticas de personal. Los procesos que se consideran dentro de este subsistema son:

a) Relaciones laborales individuales y colectivas

b) Seguridad y Salud en el Trabajo (SST)

c) Bienestar Social

d) Cultura y Clima Organizacional

e) Comunicación Interna



DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 6200/2023-CR QUE PROPONE MODIFICAR LA LEY 29981, LEY QUE CREA LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL (SUNAFIL)

SERVIR.

El 24 de octubre del 2023, SERVIR a través Resolución Ejecutiva N°000208-2023-SERVIR-PE, Formaliza la aprobación de la Directiva "Lineamientos que regulan el ejercicio de la atribución supervisora de la Autoridad Nacional del Servicio Civil", donde establece los lineamientos para la atención de denuncias y la actuación de oficio, en el marco de la atribución supervisora que ejerce la Autoridad Nacional del Servicio Civil con la finalidad de delimitar y optimizar el ejercicio de la atribución supervisora de SERVIR, para fortalecer la gestión de los recursos humanos en las entidades públicas.

En su artículo 7³ de la mencionada norma establece que son objeto de supervisión los 7 subsistemas contenidas en el artículo 3 del D.S N° 040-2014-PCM.

Sobre la vulneración al Principio de Jerarquía Normativa

La Constitución de 1993, en dos capítulos de su Título II, analiza y determina los principios informantes y la estructura general del Estado Peruano. El primer capítulo define los fines y deberes del Estado, precisando de manera clara el marco jurídico constitucional aplicable haciendo especial hincapié en la identidad, soberanía, legalidad y legitimidad.

En ese mismo sentido, con relación al marco jurídico aplicable, la Carta Magna, a través de su artículo 51⁴, señala la importancia superior de la

³ Artículo 7. Normas y/o políticas del SAGRH a supervisar Es objeto de supervisión el cumplimiento de las normas y/o políticas que regulan y desarrollan los siete (7) subsistemas, previstos en el artículo 3 del Reglamento General de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, aprobado por el Decreto Supremo N° 040-2014-PCM, incluyendo las modalidades formativas reguladas por el Decreto Legislativo N° 1401 y su reglamento.

⁴ Artículo 51.- La Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente. La publicidad es esencial para la vigencia de toda norma del Estado



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 6200/2023-CR QUE PROPONE MODIFICAR LA LEY 29981, LEY QUE CREA LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL (SUNAFIL)

Constitución y su consonancia para con la jerarquía normativa estableciendo de manera clara principios reguladores de la actividad normativa del Estado.

La sucesión jerárquica señalada por el artículo 51° refiere que, luego de la Constitución, aparecen las leyes emitidas por el Congreso, los decretos legislativos emitidos por el Poder Ejecutivo, que proceden de la expresa delegación de facultades autorizadas por el Congreso y posteriormente los decretos y resoluciones que de ninguna manera pueden transgredir ni desnaturalizar la ley.

Al respecto, Tomas Requena López⁵, señala que el principio de jerarquía normativa "es la imposición de un modo de organizar las normas vigentes en un Estado, consistente en hacer depender la validez de unas sobre otras. Así, una norma es jerárquicamente superior a otra, cuando la validez de esta depende de aquella". Sobre el particular el Tribunal Constitucional ha señalado: "El orden jurídico es un sistema orgánico, coherente e integrado jerárquicamente por normas de distinto nivel que se encuentran interconectadas por su origen; es decir, que unas normas se fundan en otras o son consecuencia de ellas".⁶ Agregando que:

"Con ello se postula una prelación normativa con arreglo a la cual, las normas se diversifican en una pluralidad de categorías que se escalonan en consideración a su rango jerárquico.

Dicha estructuración se debe a un escalonamiento sucesivo tanto en la producción como en la aplicación de las normas jurídicas. Esta jerarquía se fundamenta en el principio de subordinación escalonada. Así la norma

⁵ REQUENA LÓPEZ, Tomás. El principio de jerarquía normativa, Ob. Cit., p. 339.

⁶ Caso Sesenta y cuatro Congresistas de la República contra la Ley N° 26285, Exp. N° 005-2003-AI/TC, fundamento 3.



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 6200/2023-CR QUE PROPONE MODIFICAR LA LEY 29981, LEY QUE CREA LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL (SUNAFIL)

inferior encuentra en la superior la razón de su validez; y, además obtiene ese rasgo siempre que hubiese sido conocida por el órgano competente y mediante el procedimiento previamente establecido en la norma superior.”⁷

Ahora bien, conforme se ha señalado en extenso de la presente, las atribuciones en cuanto a: a) Relaciones laborales individuales y colectivas y b) Seguridad y Salud en el trabajo, conferidas a SERVIR, fueron establecido mediante el Decreto Supremo N° 040-2014-PCM. Debe resaltarse el hecho que dicha norma no puede variar ni modificar la Ley que está sujeta a su regulación; hacerlo, contravendría el principio de jerarquía normativa y resultaría inconstitucional. Peor aún en este caso el D.S N° 040-2014-PCM aprueba el Reglamento de la Ley N° 30057 pero, con el artículo 3 y específicamente el numeral 3.7, modifica e innova el Decreto Legislativo 1023, una norma de mayor jerarquía y diferente para lo que el mencionado D:S fue creado.

En ese orden de ideas, la potestad en temas de Relaciones laborales individuales y colectivas, así como en temas de Seguridad y Salud en el Trabajo, al conformarse en la dación de un Decreto Supremo, contraviene el principio constitucional antes señalado, pues varía el contenido de una norma de mayor jerarquía (Decreto Legislativo N°1023), atentando de esta manera contra la seguridad jurídica de las entidades públicas y de sus servidores.

Para salvaguardar la seguridad jurídica de las entidades públicas y de sus trabajadores en cuanto a la supervisión para vigilar y exigir el cumplimiento de las normas legales, reglamentarias, convencionales y las condiciones

⁷ Ibid., fundamento 5



DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 6200/2023-CR QUE PROPONE MODIFICAR LA LEY 29981, LEY QUE CREA LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL (SUNAFIL)

contractuales en el régimen laboral en el orden sociolaboral, se amplía esta potestad que tiene SUNAFIL a las entidades públicas, por ser el único organismo técnico especializado responsable de promover, supervisar y fiscalizar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral y el de seguridad y salud en el trabajo.

Además, también optimiza y agiliza y la supervisión a las entidades del estado pues, la SUNAFIL tiene intendencias a nivel nacional en todas las regiones, ejerciendo así de manera oportuna su rol supervisor.

V. ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO Y EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

La presente propuesta normativa tiene por finalidad establecer las líneas directrices para el adecuado cumplimiento de las funciones de SUNAFIL, referido a la fiscalización y cumplimiento de la normativa sociolaboral; de manera que la subsunción es acorde a lo contemplado en la Ley 29981, Ley de creación de la SUNAFIL y las normas que regulan las competencias y funciones de los órganos de dicha entidad. En tal sentido, no deroga o afecta la vigencia de ninguna norma, surtiendo erga omnes.

VI. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La ampliación de las funciones de la SUNAFIL permite la predictibilidad y uniformidad a las decisiones de las entidades conformantes del Sistema de Inspección del Trabajo, lo cual beneficiará a las partes de la relación laboral. Las disposiciones de la presente ley se concretizan con cargo al presupuesto institucional de la SUNAFIL, no requiriendo recursos adicionales del Tesoro Público.



Comisión de Trabajo y Seguridad Social

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 6200/2023-CR QUE PROPONE MODIFICAR LA LEY 29981, LEY QUE CREA LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL (SUNAFIL)

VII. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, de conformidad con el inciso b) del artículo 70 del Reglamento de Congreso de la República, recomienda la aprobación del proyecto de ley 6200/2023-CR, con el siguiente:

TEXTO SUSTITUTORIO

LEY QUE MODIFICA LA LEY 29981, LEY QUE CREA LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL (SUNAFIL), LA LEY 28806, LEY GENERAL DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO, Y LA LEY 27867, LEY ORGÁNICA DE GOBIERNOS REGIONALES

Artículo Único. Modificación del inciso i del artículo 4, de la Ley 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), de la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

Se modifica el inciso i) del artículo 4 de la Ley 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, en los siguientes términos:

"Artículo 4. La Sunafil tiene las funciones siguientes:

[...]

i) Vigilar y exigir el cumplimiento de las normas legales, reglamentarias, convencionales y las condiciones contractuales en el régimen laboral público y



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 6200/2023-CR QUE PROPONE MODIFICAR LA LEY 29981, LEY QUE CREA LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL (SUNAFIL)

privado, en el orden sociolaboral. En caso de los trabajadores que prestan servicios en entidades **públicas** independientemente al régimen laboral, la **Sunafil informa a la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir) para evitar la duplicidad de intervención.**

[...]"

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

PRIMERA. DE LA INTERVENCIÓN

La SUNAFIL interviene de acuerdo a lo dispuesto en el literal i del artículo 4 de la Ley 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, a iniciativa propia, de manera inopinada, de oficio o por denuncia, a las entidades públicas.

En caso de denuncia, prevalece la intervención de la SUNAFIL sobre la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir), siempre en cuando la primera haya tomado conocimiento de la denuncia antes que la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir).

SEGUNDA. DE LAS ACTAS

Las actas que resulten de la intervención de SUNAFIL a las entidades públicas se remiten a la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir) para que esta, en el marco de sus competencias y atribuciones, emita la disposición de medidas correctivas.

TERCERA. DE LA FALTA

En las entidades públicas se considera falta disciplinaria grave a la acción u omisión que incumpla o desnaturaliza la normativa sociolaboral en las relaciones individuales o colectivas de trabajo y de seguridad y salud en el trabajo.



Comisión de Trabajo y Seguridad Social

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 6200/2023-CR QUE PROPONE MODIFICAR LA LEY 29981, LEY QUE CREA LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN LABORAL (SUNAFIL)

Dese cuenta

Sala de Comisión

Lima, 13 de febrero de 2024



Firmado digitalmente por:
DAMLA ATANACIO Pasion
Neomias FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/02/2024 21:02:08-0500



Firmado digitalmente por:
AGÜERO GUTIERREZ Maria
Antonieta FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/02/2024 17:59:58-0500



Firmado digitalmente por:
BAZAN NARRO Sigris Tesoro
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/02/2024 12:03:23-0500



Firmado digitalmente por:
ZETA CHUNGA Cruz Maria
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/02/2024 11:05:21-0500



Firmado digitalmente por:
COAYLA JUAREZ Jorge
Samuel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/02/2024 17:20:41-0500



Firmado digitalmente por:
CORTEZ AGUIRRE Isabel FAU
20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 23/02/2024 11:27:20-0500



Firmado digitalmente por:
QUITO SARMIENTO Bernardo
Jaime FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/02/2024 12:46:14-0500



Firmado digitalmente por:
DOROTEO CARBAJO Raul
Felipe FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/02/2024 16:41:54-0500

MP Dictámenes

De: mesadepartesvirtual@congreso.pe
Enviado el: miércoles, 28 de febrero de 2024 12:51
Para: Fernando Augusto Bravo Alarcón
Asunto: Mensaje Usuario Interno - Dictámenes
Datos adjuntos: 5016fd87a0a3912291b9124cc517d981.pdf

[Solicitante]: fbravo@congreso.gob.pe

[Asunto]: Mensaje Usuario Interno - Dictámenes

[Mensaje]: Se remite dictamen recaído en el proyecto 6200/2023-CR que fue aprobado por Mayoría y con texto sustitutorio por la Comisión de Trabajo en su tercera sesión extraordinaria, efectuada el 13 de febrero de 2024. En la misma se acordó la dispensa de la aprobación del acta para la ejecución de los acuerdos.

[Fecha]: 2024-02-28 12:51:25

[IP]: 192.168.10.219

Su mensaje ha sido recibido.

Por favor, **NO responda a este mensaje**, es un envío automático de una cuenta no supervisada.