Firmado digitalmente por
MORON SANCHEZ Wilder Joubert FAU
20477906461 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 2021/06/11 12:03:10-0500

Firmado digitalmente por
BASTIDAS SOLIS Angel Augusto FAU
20477906461 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 2021/06/11 14:42:16-0500

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

Lima, 11 de junio de 2021

INFORME TECNICO N° 001149-2021-SERVIR-GPGSC

Para : **ADA YESENIA PACA PALAO**
Gerenta de Políticas de Gestión del Servicio Civil

De : **ANGEL AUGUSTO BASTIDAS SOLIS**
Coordinador de Soporte y Orientación Legal

Asunto : Sobre la atribución supervisora de SERVIR en el ámbito del Sector Público y la función fiscalizadora de SUNAFIL respecto a los servidores de la administración pública sujetos al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728

Referencia : Oficio N° 003-2021-SUNAT/8A4200
Oficio N° 018-2021-SUNAT/8A0000

I. Objeto de la consulta

Mediante el documento de la referencia, el Jefe de la División de Relaciones Laborales (e) de la Gerencia de Asuntos Laborales de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria – SUNAT, nos formula la siguiente consulta:

- ¿La Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR sería la entidad que ostentaría, de manera exclusiva y excluyente, la competencia para fiscalizar a las entidades del sector público, entre las cuales se encuentra la SUNAT, respecto del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, la cual incluye la materia relacionada al ámbito laboral, así como la materia de seguridad y salud en el trabajo, es decir, las relaciones humanas; por lo tanto, la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL carece de competencia para ejercer su labor inspectiva respecto de dichas entidades?

II. Análisis

Competencias de SERVIR

2.1 La Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR es un organismo rector que define, implementa y supervisa las políticas de personal de todo el Estado. No puede entenderse que como parte de sus competencias se encuentra el constituirse en una instancia administrativa o consultiva previa a la adopción de decisiones individuales que adopte cada entidad.

2.2 Debe precisarse que las consultas que absuelve SERVIR son aquellas referidas al sentido y alcance de la normativa aplicable al Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, planteadas sobre temas genéricos y vinculados entre sí, sin hacer alusión a asuntos concretos o específicos. Por lo tanto, las conclusiones del presente informe no se encuentran vinculadas necesariamente a situación particular alguna.

2.3 Considerando lo señalado hasta este punto resulta evidente que no corresponde a SERVIR –a través de una opinión técnica– emitir pronunciamiento sobre alguna situación concreta. Por ello el

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: **http://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR** e ingresando la siguiente clave: **U0VZT7B**

Firmado digitalmente por
MORON SANCHEZ Wilder Joubert FAU
20477906461 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 2021/06/11 12:03:10-0500

presente informe examina las nociones generales a considerar sobre las materias de la presente consulta.

Sobre la atribución supervisora de SERVIR respecto al proceso de Seguridad y Salud en el Trabajo en la Administración Pública

2.4 Conforme a lo desarrollado en el artículo 5 del Decreto Legislativo N° 1023, el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos (en adelante SAGRH) en las entidades públicas está conformado por siete (07) subsistemas con sus respectivos procesos[1]; siendo uno de estos subsistemas, el de gestión de las relaciones humanas y sociales; el cual, conforme a lo dispuesto en el numeral 6.1.7 de la Directiva N° 002-2014-SERVIR/GDSRH, "Normas para la gestión del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos en las Entidades Públicas" [2] (en adelante, la Directiva), consta de cinco (5) procesos: comunicación interna, cultura y clima organizacional, bienestar social, seguridad y salud en el trabajo (en adelante, SST), y relaciones laborales individuales y colectivas.

2.5 Con respecto al proceso de seguridad y salud en el trabajo, debemos señalar que este comprende las actividades orientadas a promover la prevención de riesgos de los servidores civiles en el ejercicio de su labor que puedan afectar su salud o integridad; así como la protección del patrimonio de la entidad y el medio ambiente.

2.6 En esa línea, y conforme a lo indicado en el literal b) del numeral 6.1.7 de la Directiva, dicho proceso tiene como productos, elaborar planes y programas de seguridad y salud en el trabajo, Plan de Capacitación en SST, Registro de incidentes por seguridad y salud en el trabajo, Diagnóstico de SST (Identificación de Peligros y Evaluación de Riesgos- IPER), entre otros.

2.7 Asimismo, es preciso indicar, conforme a lo dispuesto con los artículos 11 y 13 del Decreto Legislativo N° 1023, que SERVIR como ente rector del SAGRH, cuenta con la atribución supervisora, la cual está destinada al seguimiento de las acciones de las entidades del Sector Público en el ámbito de su competencia, lo cual comprende la revisión en vía de fiscalización posterior o concurrente y cuando lo determine conveniente, sobre el cumplimiento de los procesos, normatividad, directivas, reglas, metodologías, procedimientos, instrumentos correspondientes, entre otros, que formen parte del SAGRH, así como recomendar la revisión de las decisiones y actos de la entidad e imponer las medidas correctivas correspondientes, lo cual incluye el proceso de Seguridad y Salud en el Trabajo.

Sobre la función fiscalizadora de SUNAFIL respecto a los servidores del sector público que se encuentran sujetos al régimen laboral de la actividad privada

2.8 Debemos precisar que la Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (en adelante, SUNAFIL), dispone en su Séptima Disposición Complementaria Transitoria lo siguiente:

> *"En tanto se implementan las funciones de supervisión y fiscalización determinadas por el Decreto Legislativo 1023, la Sunafil coordina con la Autoridad Nacional del Servicio Civil*

[1] Artículo 5 del Decreto Legislativo 1023, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del Sistema Administrativo de Gestión De Recursos Humanos
[2] Aprobado por Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 238-2014-SERVIR-PE.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: **http://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR** e ingresando la siguiente clave: **U0VZT7B**

Firmado digitalmente por
MORON SANCHEZ Wilder Joubert FAU
20477906461 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 2021/06/11 12:03:10-0500

(Servir) a fin de establecer los mecanismos para la aplicación de lo establecido en la presente Ley a las entidades públicas."

2.9 En consecuencia, conforme a lo dispuesto en la citada disposición y en concordancia con lo desarrollado en los numeral 2.4 a 2.7 del presente informe, se concluye que SERVIR ejerce la función supervisora y fiscalizadora en las entidades del Sector Público en el ámbito del SAGRH; no obstante, en tanto se implementen dichas funciones en el marco de lo dispuesto por el Decreto Legislativo N° 1023, SUNAFIL coordinará con SERVIR con el fin de establecer los mecanismos para llevar a cabo la función fiscalizadora y supervisora.

2.10 Ahora bien, a través de la Ley N° 29783, se promulgó la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo (en adelante LSST), la cual tiene como objetivo el promover una cultura de prevención de riesgos laborales en el país[3], cuya aplicación alcanza a todos los trabajadores y funcionarios del sector público, trabajadores de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú[4].

2.11 En esa línea y sin perjuicio de lo señalado en el acápite anterior, debemos señalar que el numeral 4.1 del artículo 4 de la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo (en adelante LGIT), en concordancia con lo dispuesto en el artículo 5 de su reglamento[5] (aprobado por Decreto Supremo N° 019-2006-TR), refiere lo siguiente:

> *"**Artículo 4.- Ámbito de actuación de la Inspección del Trabajo***
> *En el desarrollo de la función inspectiva, la actuación de la Inspección del Trabajo se extiende a todos los sujetos obligados o responsables del cumplimiento de las normas sociolaborales, ya sean personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, y se ejerce en:*
> *1. Las empresas, los centros de trabajo y, en general, los lugares en que se ejecute la prestación laboral, **aun cuando el empleador sea del Sector Público o de empresas pertenecientes al ámbito de la actividad empresarial del Estado, siempre y cuando estén sujetos al régimen laboral de la actividad privada**."* (Resaltado agregado)

2.12 Asimismo, el segundo párrafo del artículo 123 del Reglamento de la Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo[6], dispone los siguiente:

> *"(…)*
> *En el caso del Sector Público, la atribución de supervisión y fiscalización de la Autoridad Administrativa de Trabajo se ejerce respecto de entidades públicas con trabajadores bajo el régimen laboral de la actividad privada, sin perjuicio de la colaboración interinstitucional que podrá establecerse con la Autoridad Nacional del Servicio Civil, en el marco de las competencias señalada en el Decreto Legislativo Nº 1023."*

2.13 En esa línea, de la lectura sistemática de las normas citadas, se tiene que la SUNAFIL tiene competencia para supervisar, fiscalizar y sancionar las obligaciones en materia de seguridad y salud

---

[3] Artículo 1 de la Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo.
[4] Artículo 2 de la Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo.
[5] **Artículo 5.- Ámbito de Actuación** La actuación de **la Inspección del Trabajo se extiende a todos los sujetos obligados o responsables del cumplimiento de las normas sociolaborales**, ya sean personas naturales o jurídicas, **públicas o privada**s, **aún cuando el empleador sea del sector público o de empresas pertenecientes al ámbito de la actividad empresarial del Estado**, **siempre y cuando estén sujetos al régimen laboral de la actividad privada**. Se ejerce en las empresas, centros y lugares de trabajo a los que se refiere el artículo 4 de la Ley. (Resaltado agregado)
[6] Aprobado por Decreto Supremo N° 005-2012-TR.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: **http://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR** e ingresando la siguiente clave: **U0VZT7B**

Firmado digitalmente por
MORON SANCHEZ Wilder Joubert FAU
20477906461 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 2021/06/11 12:03:10-0500

en el trabajo en el sector público, siempre que la entidad se encuentre bajo el régimen laboral de la actividad privada (regulado por el Decreto Legislativo N° 728) y respecto de los trabajadores contratados bajo dicho régimen laboral; en coordinación con SERVIR.

2.14 Dicha coordinación se encuentra legitimada en virtud a lo dispuesto en el artículo 19, literal c) de la Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), la cual establece lo siguiente:

> *"**Artículo 19. Mecanismos de articulación y coordinación***
> *La Sunafil establece mecanismos de articulación y coordinación intersectorial con otras entidades del Poder Ejecutivo e intergubernamental con gobiernos regionales y gobiernos locales, con la finalidad de:*
> *(…)*
> *c) Celebrar convenios interinstitucionales de asistencia técnica y ejecutar acciones de cooperación y colaboración mutua."*

2.15 Por lo tanto, conforme a lo expuesto en los artículos 11 y 13 del Decreto Legislativo N° 1023[7], SERVIR tiene la atribución de supervisar el cumplimiento de las normas y el correcto funcionamiento del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos en las diversas entidades públicas, la cual incluye las materias relacionadas con la SST, entre otras.

Por su parte, SUNAFIL tiene la atribución de supervisión y fiscalización respecto a las entidades públicas con trabajadores bajo el régimen laboral de la actividad privada, sin perjuicio de la colaboración interinstitucional que podrá establecerse con SERVIR.

2.16 En ese sentido, la facultad supervisora que ejerce SERVIR sobre los servidores de la administración pública (bajo cualquier régimen laboral) es de carácter general en los tres niveles de gobierno, sin restricción alguna; mientras que la facultad supervisora de SUNAFIL es solo respecto a las entidades públicas que cuente con trabajadores bajo el régimen laboral de la actividad privada y en coordinación con SERVIR.

2.17 Es importante indicar que en virtud al nivel de colaboración que existe entre ambas entidades, a manera de ejemplo, tenemos que SERVIR y SUNAFIL han suscrito el "Convenio Específico de Cooperación Interinstitucional entre la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral y la Autoridad Nacional del Servicio Civil", en cuya cláusula sexta se desarrollan los compromisos de ambas entidades para la supervisión efectiva del cumplimiento de normas de SST a favor de los servidores sujetos al régimen laboral del Decreto Legislativo N° 728 que laboran en entidades

---

[7] **Decreto Legislativo N° 1023 – Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del sistema administrativo de gestión de recursos humanos**
«Artículo 11.- Atribuciones de la Autoridad
La Autoridad ejerce las siguientes atribuciones:
[...]
b) Supervisora, destinada al seguimiento a las acciones de las entidades del Sector Público, en el ámbito de su competencia;
[...]
Artículo 13.- Atribución supervisora
El ejercicio de la facultad supervisora sobre las entidades públicas 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»

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: **http://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR** e ingresando la siguiente clave: **U0VZT7B**

Firmado digitalmente por
MORON SANCHEZ Wilder Joubert FAU
20477906461 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 2021/06/11 12:03:10-0500

públicas que se ubican fuera del ámbito de Lima Metropolitana; por lo que a pedido de SERVIR, y siempre que los hechos ameriten la presencia de la autoridad en el centro laboral, se ejecuta la inspección conforme a las pautas establecidas en el citado convenio.

2.18 En ese orden de ideas, SERVIR tiene la competencia para fiscalizar a las entidades públicas con trabajadores bajo el régimen laboral de la actividad privada, pudiendo en algunos casos, contar con la colaboración de SUNAFIL para ejercer la inspección respectiva, cuyos resultados podrán ser remitidos a SERVIR para que efectúe las acciones que correspondan.

Sobre las competencias en materia de supervisión y control entre SERVIR y SUNAFIL

2.19 Respecto de las competencias exclusivas de cada entidad, debemos referirnos a la institución jurídica que se busca proteger con la actividad que ejecuta. Así, la inspección del trabajo que ejecuta SUNAFIL se constituye como un servicio público que busca el cumplimiento de las normas de orden socio laboral y de la seguridad y salud en el trabajo, mientras que las acciones de supervisión y fiscalización que ejecuta SERVIR busca contribuir a la mejora continua de la administración del Estado. Ello guarda relación con su fuente ordenadora, en el caso de SERVIR la Ley N° 29158 – Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, en sus artículos 44° y 47°y en el caso de SUNAFIL el artículo 45° del mismo cuerpo legal.

2.20 Tanto las funciones de SUNAFIL como las de SERVIR se desarrollan dentro del ámbito de su competencia, ello en aplicación del principio de legalidad dispuesto en el artículo IV del TUO de la Ley N° 27444. En ese sentido, la SUNAFIL ejecuta las funciones y competencias, establecidas en el artículo 3 de la LGIT, en entidades públicas o empresas del Estado sujetas al régimen laboral de la actividad privada, mientras que las acciones de supervisión y fiscalización de SERVIR se ejecutan respecto de todas las normas y políticas en materia de gestión de los recursos humanos en todo el sector público, incluyendo aquellas entidades sujetas régimen de la actividad privada.

2.21 La finalidad de la inspección del trabajo es la vigilancia y exigencia del cumplimiento de las normas legales, reglamentarias, convencionales y condiciones contractuales en el orden socio-laboral, vale decir aquellas que provienen de la ley y el contrato, por lo cual, se exige el respeto de las normas legales en su integridad. Es por ello que las acciones que realiza SERVIR en el marco de sus atribuciones, además de normar, consiste en fiscalizar el cumplimiento de dicha normativa respecto de todos los regímenes comprendidos en el alcance de su norma, incluyendo el de carácter privado, y cuya finalidad radica en la eficiencia y la eficacia de los recursos y en la protección de los derechos laborales.

III. Conclusiones

3.1 La SUNAFIL tiene competencia para supervisar, fiscalizar y sancionar las obligaciones en materia de seguridad y salud en el trabajo en el sector público, siempre que la entidad se encuentre bajo el régimen laboral de la actividad privada (regulado por el Decreto Legislativo N° 728) y respecto de los trabajadores contratados bajo dicho régimen laboral; en coordinación con SERVIR.

3.2 Conforme a lo expuesto en los artículos 11 y 13 del Decreto Legislativo N° 1023, tenemos que SERVIR tiene la atribución de supervisar el cumplimiento de las normas y el correcto funcionamiento del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos en las diversas entidades públicas, la cual incluye las materias relacionadas con la seguridad y salud en el trabajo, entre otras.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: **http://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR** e ingresando la siguiente clave: **U0VZT7B**

Firmado digitalmente por
MORON SANCHEZ Wilder Joubert FAU
20477906461 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 2021/06/11 12:03:10-0500

3.3 La facultad supervisora que ejerce SERVIR sobre los servidores de la administración pública (bajo cualquier régimen laboral) es de carácter general en los tres niveles de gobierno, sin restricción alguna; mientras que la facultad supervisora de SUNAFIL es solo respecto a las entidades públicas que cuente con trabajadores bajo el régimen laboral de la actividad privada y en coordinación con SERVIR.

3.4 Tanto las funciones de SUNAFIL como las de SERVIR se desarrollan dentro del ámbito de su competencia, ello en aplicación del principio de legalidad dispuesto en el artículo IV del TUO de la Ley N° 27444. En ese sentido, la SUNAFIL ejecuta las funciones y competencias, establecidas en el artículo 3 de la LGIT, en entidades públicas o empresas del Estado sujetas al régimen laboral de la actividad privada, mientras que las acciones de supervisión y fiscalización de SERVIR se ejecutan respecto de todas las normas y políticas en materia de gestión de los recursos humanos en todo el sector público, incluyendo aquellas entidades sujetas régimen de la actividad privada.

Atentamente,

DOCUMENTO FIRMADO DIGITALMENTE

ANGEL AUGUSTO BASTIDAS SOLIS
Coordinador de Soporte y Orientación Legal
AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL

AYPP/abs/jms
K:\8. Consultas y Opinión Técnica\02 Informes técnicos\2021

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: **http://sgd.servir.gob.pe/VerificaDocumentoSERVIR** e ingresando la siguiente clave: **U0VZT7B**