EXP. N° 04265-2024-PC/TC
LIMA
ERNESTO FIGUEREDO CHOGAS

Firmado digitalmente por:
DOMINGUEZ HARO Helder FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 04/07/2025 19:20:23-0500

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por:
HANDA VARGAS DE PRETEL Miriam FAU 20217267618 soft
Motivo: Doy fe
Fecha: 18/07/2025 10:29:12-0500

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, al 1 de julio de 2025, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Domínguez Haro, Gutiérrez Ticse y Ochoa Cardich, ha emitido la presente sentencia. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Ernesto Figueredo Chogas contra la resolución de fojas 63, de fecha 16 de agosto de 2024, expedida por la Tercera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 11 de noviembre de 2022, el recurrente interpone demanda de cumplimiento contra la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil), solicitando que la emplazada cumpla con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 29981 y lo contrate bajo el régimen laboral de la actividad laboral de la actividad privada. Refiere que es un trabajador en actividad; que ingresó en la citada entidad el 1 de junio de 2015, bajo el régimen laboral regulado por el Decreto Legislativo 1057, con contratos administrativos de servicios, y que desempeña el cargo de coordinador de chofer. Alega que la demandada, hasta la fecha, se ha negado a cambiarlo al régimen laboral que solicita y que lo hace suscribir consecutivos contratos administrativos de servicios, pese a que cuenta con los recursos económicos y financieros para poder asumir la carga laboral como trabajador de la actividad privada.[1]

El Noveno Juzgado Constitucional de Lima, mediante Resolución 1, de fecha 31 de enero de 2023, admitió a trámite la demanda.[2]

El procurador público de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil) propone la excepción de incompetencia por razón de la materia y contesta la demanda señalando que en el presente caso no existe

[1] F. 6.
[2] F. 11.

Tribunal Constitucional

Firmado digitalmente por:
GUTIERREZ TICSE Luis Gustavo FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 17/07/2025 16:39:04-0500

Esta es una representación impresa cuya autenticidad puede ser contrastada con la representación imprimible localizada en la sede digital del Tribunal Constitucional. La verificación puede ser efectuada a partir de la fecha de publicación web de la presente resolución. Base legal: Decreto Legislativo N.° 1412, Decreto Supremo N.° 029-2021-PCM y la Directiva N.° 002-2021-PCM/SGTD.

URL: https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2025/04265-2024-AC.pdf

Tribunal Constitucional

Firmado digitalmente por:
OCHOA CARDICH Cesar Augusto FIR 06626828 hard
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 08/07/2025 10:21:04-0500

renuencia por parte de la emplazada a acatar un mandato legal, toda vez que la incorporación de los trabajadores a la carrera pública se deberá realizar una vez que ésta se encuentre debidamente implementada por la autoridad competente conforme lo dispone la Ley del Servicio Civil, es decir, por la Autoridad Nacional del Servicio Civil, pero como es sabido, dicha implementación es progresiva, de acuerdo a las fases previstas en el Decreto Supremo 091-2021-PCM, y se efectuará aún en el trascurso del año 2025. Refiere también que lo pretendido por la demandante contraviene el artículo 5 de la Ley 28175, pues un acceso directo a la Sunafil bajo los alcances del Decreto Legislativo 728 se efectuaría transgrediendo manifiestamente los principios de meritocracia y de igualdad de oportunidades.[3]

El *a quo*, mediante Resolución 3, de fecha 19 de enero de 2024, declaró infundadas la excepción propuesta y la demanda, por considerar que no existe un mandato cierto y claro que reconozca un derecho incuestionable a favor del recurrente. Señala que es legalmente válido contratar a través de contratos administrativos de servicios más aún si existe la imposibilidad de incorporar a un trabajador al régimen laboral privado, dado que aún no se encuentra implementada la carrera pública de Sunafil.[4]

La Sala Superior revisora revocó la apelada y declaró improcedente la demanda, por estimar que existe controversia compleja, pues hay leyes diversas y sucesivas que se han emitido que inciden en lo peticionado por la recurrente, por lo que correspondería al juzgador realizar una amplia actividad probatoria para así poder determinar si procede o no que la actora sea incorporada al régimen laboral privado como viene solicitando; por lo tanto, su pretensión debe ser ventilada en la vía ordinaria correspondiente.[5]

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. El objeto de la demanda es que la emplazada cumpla con efectuar el cambio de contratación solicitado, de modo que el demandante, quien labora sujeto al contrato administrativo de servicios (CAS), sea contratado bajo el régimen laboral de la actividad privada regulado por el Decreto Legislativo 728, en mérito a lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 29981.

[3] F. 20.
[4] F. 34.
[5] F. 63.

Requisito especial de la demanda

2. En autos obra el documento con el que se acredita que se ha cumplido con el requisito especial de procedencia de la demanda de cumplimiento[6], de conformidad con el artículo 69 del Nuevo Código Procesal Constitucional.

Análisis de la controversia

3. El artículo 200, inciso 6, de la Constitución Política establece que la acción de cumplimiento procede contra cualquier autoridad o funcionario renuente a acatar una norma legal o un acto administrativo. Por su parte, el artículo 65, inciso 1, del Nuevo Código Procesal Constitucional señala que el proceso de cumplimiento tiene por objeto que el funcionario o autoridad renuente dé cumplimiento a una norma legal o ejecute un acto administrativo firme.

4. Asimismo, el artículo 66 del Nuevo Código Procesal Constitucional establece las reglas que deberá seguir el juez: (i) cuando el mandato contenido en una norma legal o en un acto administrativo sea genérico o poco claro; (ii) cuando dicho mandato esté sujeto a controversia compleja; (iii) cuando sea necesario determinar la obligatoriedad o incuestionabilidad del mandato; y, (iv) cuando, no obstante ser imperativo, sea contrario a la ley o a la Constitución.

5. En cuanto a este último supuesto, el artículo 66, inciso 4, del Nuevo Código Procesal Constitucional señala que cuando el mandato, no obstante ser imperativo, sea contrario a la ley o a la Constitución, el juez debe así declararlo y, en consecuencia, desestimar la demanda.

6. El Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente 0168-2005-PC/TC, ha establecido como precedente que, para el cumplimiento de la norma legal, la ejecución del acto administrativo y la orden de emisión de una resolución sean exigidas a través del proceso de cumplimiento, además de la renuencia del funcionario o autoridad pública, el mandato contenido en aquellos deberá reunir los siguientes requisitos mínimos comunes: a) ser un mandato vigente: b) ser un mandato cierto y claro, es decir, debe inferirse indubitablemente de la norma legal o del acto administrativo; c) no estar sujeto a controversia compleja ni a interpretaciones dispares; d) ser de ineludible y obligatorio cumplimiento;

[6] F. 3.

e) ser incondicional; f) reconocer un derecho incuestionable del reclamante; y g) permitir individualizar al beneficiario; por lo que deberá verificarse previamente el cumplimiento de tales requisitos.

7. Asimismo, en la sentencia emitida en el Expediente 04745-2022-PC/TC, se ha dispuesto establecer como precedente vinculante el fundamento 17, en el cual se contemplan las reglas que se deberán seguir en los procesos de cumplimiento, las cuales responden a una aplicación en conjunto tanto de lo establecido en el precedente Maximiliano Villanueva Valverde como a lo regulado en el artículo 66 del Nuevo Código Procesal Constitucional, el cual modificó en parte y complementó el citado precedente del Expediente 00168-2005-PC/TC.

8. El actor solicita que la emplazada cumpla con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 29981 y que se proceda a contratarlo bajo el régimen laboral de la actividad privada regulado por el Decreto Legislativo 728.

9. El artículo 20 de la Ley 29981, Ley de creación de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral, establece que:

> Artículo 20. Régimen laboral
>
> Los trabajadores de la Sunafil están sujetos al régimen laboral de la actividad privada hasta que se implemente la carrera pública.
>
> […]
>
> El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo emite las disposiciones necesarias para implementar los procedimientos señalados, así como los de sanción.

Conforme a lo indicado en la referida norma legal, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo es el ente encargado de dictar aquellas disposiciones complementarias que se requieran para proceder a la contratación del personal de Sunafil en los términos indicados en ella.

10. Asimismo, cabe mencionar que en autos obran los Informes 578-2022-SUNAFIL/GG/ORH y 448-2022-SUNAFIL/GG-OAJ, emitidos por la Oficina de Recursos Humanos y la Oficina de Asesoría Jurídica de la Sunafil[7], respectivamente, en los que se indica lo siguiente:

[7] FF. 17 y 18v.

INFORME-448-2022-SUNAFIL/GG-OAJ

[…]

4.2. […] en función al Principio de Legalidad no sería posible incorporar al régimen del Decreto Legislativo N° 728 al personal comprendido bajo el régimen especial de contratación administrativa de servicios — CAS, regulado por el Decreto Legislativo 1057, dado que dicha posibilidad no se encuentra dentro de los supuestos de excepción previstos taxativamente en el numeral 8.1 del artículo 8 de la Ley N° 31365, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2022.

4.3. La Dirección General de Gestión Fiscal de Recursos Humanos del Ministerio de Economía y Finanzas, a través del Informe N° 1307-2022-EF/53.04, señala que estando en vigencia la prohibición general de ingreso de personal en el Sector Público por servicios personales y el nombramiento, las entidades púbicas en los tres niveles de gobierno únicamente se encontrarían habilitadas a incorporar personal bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 728 si es que se encuentran dentro de uno de los supuestos de excepción previstos taxativamente en el numeral 8.1 del artículo 8 de la Ley 31365; siendo que entre dichos supuestos de excepción' no advierte la incorporación del personal bajo el régimen especial de contratación administrativa de servicios - CAS al régimen del Decreto Legislativo N° 28.

INFORME-000578-2022-SUNAFIL/GG/ORH

[…]

3.2. […] el tema planteado notarialmente por la servidora Carmen Dalila Guevara Murillo, ha merecido la formulación de consultas tanto a la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) como a la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Ministerio de Economía y Finanzas.

3.3. De tal manera, esta última dependencia del Sector Economía y Finanzas, a través del Informe N° 1307-2022-EF/53.04, ha precisado que las leyes anuales de presupuesto del Sector Público han venido prohibiendo a las entidades de los tres niveles de gobierno la Incorporación de personal por servicios personales y nombramiento, salvo por determinados supuestos de excepción taxativamente enlistados.

3.4. Es así que, de acuerdo a la mencionada prohibición, las entidades públicas en los tres niveles de gobierno únicamente se encontrarían habilitadas a Incorporar personal bajo el régimen del Decreto Legislativo N° 728 si es que se encuentran dentro de uno de los supuestos de excepción previstos taxativamente en el numeral 8.1 del artículo 8 de la Ley N° 31365, sin embargo, entre dichos supuestos de excepción no se advierte la incorporación del personal sujeto al régimen especial de contratación administrativa de servicios al régimen del Decreto Legislativo N° 728; por lo que, en atención al principio de legalidad, dicha acción de personal no resultaría posible.

11. En esa misma línea corresponde hacer referencia al Informe 1307-2022-EF/53.04, elaborado por la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del MEF[8], que, respecto a la "incorporación del personal vinculado bajo el régimen especial de contratación administrativa de servicios al régimen del Decreto Legislativo N° 728", estableció lo siguiente:

[…]

3.1. El numeral 8.1 del artículo 8 de la Ley N° 31365, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2022 prevé la prohibición de incorporación de personal por servicios personales y nombramiento, quedando exceptuados únicamente los supuestos de excepción taxativamente enlistados en dicho numeral.

3.2. De configurarse alguno de los supuestos de excepción previstos en el numeral 8.1 del artículo 8 de la Ley N° 31365, no existe impedimento para que los servidores que mantengan vínculo vigente bajo el régimen especial de contratación administrativa de servicios participen de los concursos públicos de méritos que se puedan llevar a cabo.

3.3. Toda Incorporación de personal requiere la existencia de la respectiva plaza vacante y presupuestada, la misma que debe reflejarse tanto en el CAP o CAP Provisional como en el PAP de la entidad, siendo que este último instrumento se aprueba previa opinión favorable de la DGGFRH

[8] F. 18v.

12. Es pertinente indicar también que la prohibición a la que se hace referencia en los antes citados informes de Sunafil y el MEF también se encontraba regulada en la Ley de Presupuesto para el año 2023, la Ley 31638.

13. Por lo tanto, conforme a lo expuesto *supra*, corresponde declarar la improcedencia de la demanda.

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú,

HA RESUELTO

Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda.

Publíquese y notifíquese.

SS.

DOMÍNGUEZ HARO
GUTIÉRREZ TICSE
OCHOA CARDICH

PONENTE DOMÍNGUEZ HARO