



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 902/2023

EXP. N.º 03216-2022-PC/TC
LIMA
RAÚL ANTONIO RÁMÍREZ LÓPEZ

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 17 días del mes de julio de 2023, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Gutiérrez Ticse y Domínguez Haro, con la participación del magistrado Ochoa Cardich, convocado para dirimir la discordia suscitada en autos, ha emitido la presente sentencia. El magistrado Morales Saravia emitió voto singular, el cual se agrega. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Raúl Antonio Ramírez López contra la resolución de fojas 216, de fecha 14 de junio de 2022, expedida por la Segunda Sala Constitucional Permanente de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Mediante escrito presentado el 7 de agosto de 2019, subsanado y modificado por el escrito del 2 de setiembre de 2019, el recurrente interpone demanda de cumplimiento contra el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, a fin de que el emplazado cumpla con transferirlo a la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil), en cumplimiento del mandato contenido en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley 29981. Refiere que la antedicha norma ordena transferir a la Sunafil los órganos, unidades orgánicas y cargos del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo relacionados con la supervisión y fiscalización del cumplimiento de la normativa sociolaboral, y que la Sunafil asume el personal correspondiente a dichas dependencias, dentro del plazo de 120 días hábiles desde la entrada en vigor de dicha ley, pero que la entidad demandada no ha cumplido con transferirlo a la Sunafil.

El actor manifiesta que es servidor público activo del ministerio emplazado desde el 27 de diciembre de 1995, bajo el régimen laboral regulado por el Decreto Legislativo 276, y que ejerce el cargo de Abogado IV de la Dirección de Inspección del Trabajo de la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Lima Metropolitana, pero que a la fecha de entrada en vigencia de la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03216-2022-PC/TC
LIMA
RAÚL ANTONIO RÁMÍREZ LÓPEZ

Ley 29981 se encontraba desempeñando funciones de subdirector de la Dirección Operativa de Inspección del Trabajo de la Dirección General de Inspección del Trabajo, órgano de línea a cargo de la supervisión y fiscalización del cumplimiento de la normativa sociolaboral. Sostiene que la norma cuyo cumplimiento reclama no establece condición alguna para ser transferido a la Sunafil, como tener los cargos de supervisor inspector, inspector de trabajo o inspector auxiliar de trabajo (ff. 73 y 127).

El Primer Juzgado Constitucional Transitorio de Lima, mediante Resolución 1, de fecha 23 de setiembre de 2019, admite a trámite la demanda (f. 138).

La procuradora pública del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo emplazada contesta la demanda. Afirma que, de acuerdo a lo establecido en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley 29981, la Sunafil asume al personal correspondiente a las dependencias a cargo de la supervisión y fiscalización del cumplimiento de la normativa sociolaboral, y que, conforme a su Sexta Disposición Complementaria Transitoria, los inspectores que a la fecha de inicio de la vigencia de la referida ley hayan ingresado por concurso público o que se encuentren en la carrera de inspector del trabajo establecida en la Ley 28806, Ley de Inspección del Trabajo, se incorporan a la Sunafil sin más requisitos que los antes señalados, por lo que la transferencia efectuada a la Sunafil solo comprendía al personal inspectivo que a dicha fecha ocupaba los cargos de supervisor inspector, inspector de trabajo o inspector auxiliar de los regímenes laborales de los Decretos Legislativos 276 y 728.

Precisa que el accionante, a la fecha de la entrada en vigencia de la Ley 29881, se desempeñaba como Abogado IV, Nivel SPA, bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo 276, por lo que ejercía un cargo distinto a los cargos que ocupaban los sujetos de transferencia y por este motivo no formó parte del personal a ser transferido a la Sunafil (f. 169).

El *a quo*, mediante Resolución 5, de fecha 25 de marzo de 2021, declaró improcedente la demanda, por considerar que la norma cuyo cumplimiento solicita el accionante contradice los supuestos de procedencia establecidos en la sentencia recaída en el Expediente 00168-2005-PC/TC, toda vez que no se ha cumplido con acreditar, con relación al demandante, el carácter ineludible y obligatorio del mandato contenido en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley 29981, pues, conforme se acredita en autos, el actor desde el 27



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03216-2022-PC/TC
LIMA
RAÚL ANTONIO RÁMÍREZ LÓPEZ

de noviembre de 1995 viene ocupando el cargo de Abogado IV (SPA) de la Dirección de Inspección del Trabajo de la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Lima Metropolitana, y si bien forma parte de una unidad orgánica, no desarrolla en forma específica la labor de supervisión y fiscalización de la normativa sociolaboral (f. 184).

La Sala Superior revisora confirmó la apelada por similar argumento. Hace notar que de la lectura conjunta de la Primera Disposición Complementaria Final y la Sexta Disposición Complementaria Transitoria de la Ley 29981 se aprecia que la transferencia a la Sunafil solo correspondía al personal de supervisión y fiscalización del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo que a la fecha de entrada en vigencia de dicha norma acreditara haber ingresado por concurso público o encontrarse incluido en la carrera de inspector del trabajo establecida en la Ley 28806; que el demandante no logra acreditar que cumple dicho requisito, pues desde su fecha de ingreso en la entidad emplazada ha ocupado el cargo de Abogado IV (SPA) en el área de la Dirección de Prevención y Solución de Conflictos de la Dirección Regional de Trabajo y Promoción Social de Lima Callao, por lo que está sujeto al régimen laboral del Decreto Legislativo 276. La Sala concluye que el mandato cuyo cumplimiento se reclama no dispone de manera expresa que el demandante, con el cargo que actualmente tiene, necesariamente deba ser transferido a la Sunafil (f. 216).

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. La pretensión de la parte demandante tiene por objeto que se dé cumplimiento al mandato contenido en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley 29981, que establece la transferencia a la Sunafil de los órganos, unidades orgánicas y cargos del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo referidos a la supervisión y fiscalización del cumplimiento de la normativa sociolaboral; y que, como consecuencia de ello, se ordene transferirlo a la Sunafil.

Requisito especial de la demanda

2. Con el documento de fecha cierta obrante a fojas 3 se acredita que el recurrente ha cumplido el requisito especial de la demanda de cumplimiento previsto en el artículo 69 del Código Procesal



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03216-2022-PC/TC
LIMA
RAÚL ANTONIO RÁMÍREZ LÓPEZ

Constitucional, vigente al momento de la interposición de la demanda (actualmente regulado en el mismo artículo del Nuevo Código Procesal Constitucional).

Análisis del caso concreto

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 pretérito Código Procesal Constitucional, vigente a la fecha de interposición de la demanda, 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. La Primera Disposición Complementaria Final 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, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 15 de enero de 2013, cuyo cumplimiento solicita el recurrente, establece lo siguiente:

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Transferencia de funciones

Transfíerese a la Sunafil los órganos, unidades orgánicas y cargos del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, referidas a la supervisión y fiscalización del cumplimiento de la normativa sociolaboral. La Sunafil asume el acervo documentario, los bienes, los pasivos, los recursos y el personal correspondientes a dichas dependencias, dentro del plazo de ciento veinte días hábiles desde la vigencia de la presente Ley.

[...] (el subrayado es nuestro).

5. Si bien se pretende el cumplimiento de la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley 29981, este Tribunal estima necesario tener en consideración las siguientes disposiciones de dicha norma:

Artículo 1. Creación y finalidad

Créase la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil), en adelante Sunafil, como organismo técnico especializado, adscrito al Ministerio



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03216-2022-PC/TC
LIMA
RAÚL ANTONIO RÁMÍREZ LÓPEZ

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.

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 *personal inspectivo* en todos los niveles ingresa por concurso público a la carrera del inspector de trabajo y está sujeto a procesos de evaluación anual. (énfasis adicionado).

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

SÉTIMA. Vigencia

La presente Ley entra en vigencia a partir de la aprobación del Reglamento de Organización y Funciones de la Sunafil, salvo lo dispuesto en las disposiciones complementarias finales y transitorias que entran en vigencia desde su publicación.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS

SEXTA. Inspectores sujetos a la carrera del inspector del trabajo

Los inspectores que a la fecha de inicio de la vigencia de la presente Ley hayan ingresado por concurso público y/o que se encuentran en la carrera del inspector del trabajo establecida en la Ley 28806, Ley de Inspección del Trabajo, se incorporan a la Sunafil sin más requisitos que los antes mencionados. (el subrayado es nuestro).

6. En cuanto al mandato cuyo cumplimiento reclama el recurrente, se advierte que la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley 29981 contiene de manera expresa dos preceptos: a) transferir a la Sunafil los órganos, unidades orgánicas y cargos del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo referidos a la supervisión y fiscalización del cumplimiento de la normativa sociolaboral; y b) la Sunafil asume el personal correspondiente a dichas dependencias. En otras palabras, la transferencia a la Sunafil es de todo el personal, sin restricción alguna, con excepción del personal inspectivo —supervisores inspectores, inspectores de trabajo o inspectores auxiliares—, pues para este personal la Sexta Disposición Complementaria Transitoria exige como requisito para su transferencia que a la fecha de inicio de la vigencia de la Ley 29981 hayan ingresado



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03216-2022-PC/TC
LIMA
RAÚL ANTONIO RAMÍREZ LÓPEZ

por concurso público o que se encuentren en la carrera de inspector del trabajo establecida en la Ley 28806.

7. Siendo ello así, corresponde verificar si el demandante, al momento de la entrada en vigencia de la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley 29981 —15 de enero de 2013, fecha de su publicación en el diario oficial *El Peruano*, conforme a lo estipulado por su Séptima Disposición Complementaria Final—, tenía la condición de personal perteneciente a algún órgano o unidad orgánica del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo vinculado a la supervisión y fiscalización del cumplimiento de la normativa sociolaboral.
8. Conforme al Memorando 141-2011-MTPE/4/12, de fecha 8 de noviembre de 2011, el recurrente a partir de dicha fecha pasó a laborar a la Dirección Operativa de Inspección del Trabajo de la Dirección General de Inspección del Trabajo (f. 12). Asimismo, se aprecia que mediante la Resolución Directoral 000122-2012-MTPE/4/12, de fecha 18 de abril de 2012 (f. 17), se resuelve “ENCARGAR a partir del 2 de Enero de 2012, al señor RAÚL ANTONIO RAMÍREZ LÓPEZ, *Abogado IV (SPA) de la Dirección de Inspección del Trabajo de la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Lima Metropolitana*, las funciones de Supervisor Sectorial (F-1) de la Dirección de Regulación y Supervisión del Sistema de Inspección de la Dirección General de Inspección del Trabajo”. (cursivas agregadas).

Por último, conforme a la Constancia de Trabajo 139-2019-MTPE/4/12, de fecha 19 de junio de 2019, el recurrente venía laborando desde el 27 de diciembre de 1995 como personal nombrado bajo el régimen del Decreto Legislativo 276, ocupando el cargo de Abogado IV (SPA) de la Dirección de Inspección del Trabajo de la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Lima Metropolitana (f. 135).

9. Por lo tanto, queda acreditado que el actor a la fecha de entrada en vigencia de la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley 29981 (15 de enero de 2013) venía laborando en la Dirección de Inspección del Trabajo, unidad orgánica de la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Lima Metropolitana, conforme al artículo 95 del entonces vigente Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, aprobado



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03216-2022-PC/TC
LIMA
RAÚL ANTONIO RÁMÍREZ LÓPEZ

mediante el Decreto Supremo 004-2010-TR. En consecuencia, ha quedado acreditada la renuencia de la entidad emplazada al cumplimiento del mandato contenido en la referida norma legal, por lo que corresponde estimar la demanda.

10. Sin perjuicio de lo expresado, es pertinente mencionar que el artículo 20 de la Ley 29981, en relación con el régimen laboral de los trabajadores de la Sunafil, establece que el personal inspectivo en todos los niveles, es decir, supervisores inspectores, inspectores de trabajo e inspectores auxiliares, ingresa por concurso público a la carrera de inspector de trabajo; y que, en concordancia con dicha disposición, su Sexta Disposición Complementaria Transitoria estipula que los inspectores que a la fecha de inicio de la vigencia de dicha ley hayan ingresado por concurso público o que se encuentren en la carrera de inspector del trabajo establecida en la Ley 28806, Ley de Inspección del Trabajo, se incorporan directamente a la Sunafil.

El recurrente no se encuentra en este caso, pues si bien en diversas oportunidades se le asignó funciones inspectivas, estas fueron en la modalidad de “encargo”, acción administrativa para el desplazamiento temporal y excepcional de los servidores dentro de la Carrera Administrativa, conforme a los artículos 76 y 82 del Decreto Supremo 05-90-PCM, Reglamento de la Ley de Carrera Administrativa, y el cargo ejercido fue el de Abogado IV (SPA), lo cual, conforme se detalló en los fundamentos 8 y 9 *supra*, no desvirtúa que al actor tenía la condición de personal perteneciente a un órgano o unidad orgánica del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo vinculado a la supervisión y fiscalización del cumplimiento de la normativa sociolaboral.

11. Así las cosas, en la medida en que se ha acreditado la renuencia de la entidad demandada a cumplir el mandato contenido en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley 29981, de conformidad con el artículo 28 del Nuevo Código Procesal Constitucional, debe asumir los costos procesales, los cuales deberán ser liquidados en la etapa de ejecución de la presente sentencia.

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03216-2022-PC/TC
LIMA
RAÚL ANTONIO RAMÍREZ LÓPEZ

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda, al haberse comprobado la renuencia del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo a cumplir el mandato contenido en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley 29981.
2. **ORDENAR** al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo que dé cumplimiento al mandato contenido en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley 29981 y que, en virtud de ello, transfiera a don Raúl Antonio Ramírez López a la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil), en un plazo máximo de 10 días hábiles, bajo apercibimiento de que el juez de ejecución imponga las medidas coercitivas prescritas en el artículo 27 del Nuevo Código Procesal Constitucional, con el abono de los costos procesales.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**GUTIÉRREZ TICSE
DOMÍNGUEZ HARO
OCHOA CARDICH**

PONENTE GUTIÉRREZ TICSE



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03216-2022-PC/TC
LIMA
RAÚL ANTONIO RAMÍREZ LÓPEZ

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO MORALES SARAVIA

Discrepo, respetuosamente, de la decisión de mayoría que ha decidido declarar FUNDADA la demanda y ORDENA al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo que dé cumplimiento al mandato contenido en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley 29981 y que, en virtud de ello, transfiera a don Raúl Antonio Ramírez López a la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil). Mi posición se sustenta en las siguientes razones:

1. La Primera Disposición Complementaria Final de la Ley 29981, que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral, entre otras, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 15 de enero de 2013, establece lo siguiente: “Transfíerese a la Sunafil los órganos, unidades orgánicas y cargos del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, referidas a la **supervisión y fiscalización** del cumplimiento de la normativa sociolaboral. La Sunafil asume el acervo documentario, los bienes, los pasivos, los recursos y el personal correspondientes a dichas **dependencias** (...)”. [resaltado agregado]
2. En aplicación de la citada ley la Administración dispuso sólo la transferencia de los trabajadores que desempeñen las siguientes funciones: Supervisor Inspector, Inspector de Trabajo e Inspectores Auxiliares.
3. En vista de que el demandante no fue transferido a la Sunafil, presentó un escrito con fecha 21 de mayo de 2018, solicitando dicha transferencia. Ante este pedido, la Oficina General de Recursos Humanos del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, emitió la Carta 153-2018-MTPE/4/12 de fecha 5 de julio de 2018, recibida por el demandante el 6 de julio de 2018, en la que se le comunica que su pedido no puede ser atendido. La razón principal de la denegatoria, contenida en el Informe 015-2018—MTPE/4/12.CELA, es que el demandante “a la fecha de entrada en vigencia de la Ley 29981 se desempeñaba como Abogado IV, Nivel SPA, bajo el régimen laboral del Decreto Legislativo 276; por lo que no formó parte del personal transferido a la SUNAFIL” (foja 7).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 03216-2022-PC/TC
LIMA
RAÚL ANTONIO RÁMÍREZ LÓPEZ

4. El 7 de junio de 2019 el demandante presenta un nuevo escrito solicitando ser transferido a la Sunafil. Ante dicho pedido, la Oficina General de Recursos Humanos del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo se dirige al demandante (Carta 196-2019-MTPE/4/12 de fecha 18 de junio de 2019) y le informa que su pedido fue atendido con anterioridad mediante Carta 153-2018-MTPE/4/12, la que no fue impugnada por éste, por lo que “tiene el estatuto jurídico de acto firme, conforme lo regulado en el artículo 212 de la Ley 27444 (...). En tal sentido, al existir un pronunciamiento firme por parte de la autoridad administrativa no se amerita un nuevo pronunciamiento sobre lo solicitado” (foja 4).
5. En consecuencia, habiéndose verificado: i) que la Administración, mediante Carta 153-2018-MTPE/4/12 de fecha 5 de julio de 2018, se pronunció en el sentido de que el pedido de traslado del demandante no resultaba procedente; ii) que dicha carta fue recibida por el demandante el 6 de julio de 2018 (foja 5); y iii) que desde dicha fecha hasta la fecha de presentación de la demanda (7 de agosto de 2019, foja 73) ha transcurrido en exceso el plazo de 60 días para interponer la demanda de cumplimiento. Por tanto, debe desestimarse la presente demanda.

Sentido de mi voto

Por todo lo expuesto, mi voto es porque se declare **IMPROCEDENTE** la demanda.

S.

MORALES SARAVIA