



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 12/2023

EXP. N.º 01671-2022-PC/TC
SANTA
RUBÉN GUSTAVO GARCILAZO
ZEGARRA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 16 días del mes de enero de 2023, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Gutiérrez Tiese, Morales Saravia y Domínguez Haro, pronuncia la siguiente sentencia.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Rubén Gustavo Garcilazo Zegarra contra la resolución de fojas 67, de fecha 17 de febrero de 2022, expedida por la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Santa, que declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 9 de diciembre de 2021, don Rubén Gustavo Garcilazo Zegarra interpone demanda de cumplimiento contra la Municipalidad Distrital de Buena Vista Alta, con el objeto de que cumpla con lo ordenado en la Resolución de Alcaldía 199-2009, de fecha 13 de octubre de 2009, que aprueba el incremento de sus remuneraciones en la suma de S/. 100.00 como una retribución justa y equitativa por los 33 años y más de servicios prestados en dicha entidad municipal a partir del mes de octubre de 2009. Solicita, además, el pago de los devengados, los intereses legales y los costos del proceso (f. 17)

El Juzgado Civil Permanente de Casma de la Corte Superior de Justicia del Santa, mediante Resolución 1, de fecha 19 de enero de 2021, admite a trámite la demanda (f. 24).

La entidad emplazada contesta la demanda y solicita que sea declarada infundada; aduce que, de acuerdo a ley, se encuentra prohibido el incremento de remuneraciones (f.30).

El Juzgado Civil Permanente de Casma, mediante Resolución 3, de 31 de agosto de 2021, declaró fundada la demanda, por considerar que la pretensión contenida en la demanda reúne los requisitos previstos por el Tribunal Constitucional para la procedencia de su exigencia a través de una acción de cumplimiento, por lo que corresponde exigir a la demandada que ejecute el acto administrativo en cuestión (f. 35).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01671-2022-PC/TC
SANTA
RUBÉN GUSTAVO GARCILAZO
ZEGARRA

La Sala Superior revisora, mediante Resolución 7, de fecha 17 de febrero de 2022, revocó la sentencia del *a quo* y declaró improcedente la demanda, por estimar que la resolución administrativa cuyo cumplimiento se exige carece de la virtualidad suficiente para convertirse en un *mandamus* (f. 67).

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. La demanda tiene por objeto que se cumpla con lo dispuesto en la Resolución de Alcaldía 199-2009, de fecha 13 de octubre de 2009 (f. 2), expedida por la Municipalidad Distrital de Buena Vista Alta, y que se ordene el incremento de la remuneración del recurrente en la suma de S/. 100.00, a partir del mes de octubre de 2009. Asimismo, solicita el pago de los devengados, los intereses legales y los costos del proceso.

Requisito especial de procedencia

2. Con la carta de fecha 20 de noviembre de 2020 (f. 4) se acredita que el actor cumplió el requisito especial de procedencia previsto en el artículo 69 del Nuevo Código Procesal Constitucional.

Análisis del caso

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, de la Ley 31307, Nuevo Código Procesal Constitucional, publicado el 23 de julio de 2021, 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 en los casos en que el mandato contenido en una norma legal o en un acto administrativo: (i) sea genérico o poco claro; (ii) esté sujeto a controversia compleja; (iii) cuando sea necesario determinar la obligatoriedad o incuestionabilidad del mismo; y, (iv) cuando no obstante ser imperativo sea contrario a la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01671-2022-PC/TC
SANTA
RUBÉN GUSTAVO GARCILAZO
ZEGARRA

ley o a la Constitución.

5. El Tribunal Constitucional, en el segundo párrafo del fundamento 6 de la sentencia recaída en el Expediente 00102-2007-PC/TC, manifestó lo siguiente:

Este Tribunal considera que el cuestionamiento al derecho reconocido en el acto administrativo puede efectuarse con posterioridad a la verificación de los requisitos mínimos comunes, siempre que no se haya comprobado la existencia de una controversia compleja derivada de la superposición de actos administrativos, o que el derecho reclamado esté sujeto a interpretaciones dispares. Así, cuando deba efectuarse un pronunciamiento sobre el fondo de la controversia se deberá revisar si existe algún cuestionamiento al derecho reconocido al reclamante, pues de haberlo —a pesar de la naturaleza del proceso de cumplimiento— corresponderá su esclarecimiento. De verificarse que el derecho no admite cuestionamiento corresponderá amparar la demanda; por el contrario, cuando el derecho sea debatido por algún motivo, como por ejemplo por estar contenido en un acto administrativo inválido o dictado por órgano incompetente, la demanda deberá desestimarse, en tanto el acto administrativo carece de la virtualidad suficiente para configurarse en un mandato por no tener validez legal. En este supuesto, el acto administrativo se ve afectado en su validez, al sustentarse en normas que no se ciñen al marco legal previsto para el otorgamiento del beneficio, lo que significa que no contienen un derecho incuestionable.

6. Resulta pertinente mencionar que el criterio empleado para verificar la virtualidad de un mandato se ha utilizado de manera uniforme y reiterada según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. En efecto, en las sentencias recaídas en los Expedientes 01676-2004-AC/TC, 03751-2004-AC/TC, 02214-2006-PC/TC, 05000-2007-PC/TC, 05198-2006-PC/TC, 04710-2009-PC/TC y 02807-2010-PC/TC, al resolver controversias relacionadas con el bono por función jurisdiccional y el bono por función fiscal, se desestimaron las demandas, al concluirse que el acto administrativo invocado en cada uno de estos casos carecía de virtualidad y legalidad suficiente para constituirse en *mandamus*, por lo que no resultaba exigible a través del proceso de cumplimiento.
7. Ahora bien, el artículo 44 del Decreto Legislativo 276 prescribe lo siguiente:

Las Entidades Públicas están prohibidas de negociar con sus servidores, directamente o a través de sus organizaciones sindicales, condiciones de trabajo o beneficios que impliquen incrementos remunerativos o que modifiquen el Sistema Único



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01671-2022-PC/TC
SANTA
RUBÉN GUSTAVO GARCILAZO
ZEGARRA

de Remuneraciones que se establece por la presente Ley, en armonía con lo que dispone el Artículo 60 de la Constitución Política del Perú.

Es nula toda estipulación en contrario.

8. Asimismo, la Ley de Presupuesto del año 2009, Ley 29289, de fecha 11 de diciembre de 2008 (vigente a la fecha de emisión de la Resolución de Alcaldía 199-2009), establecía en su artículo 5, incisos 1 y 2, respectivamente, lo siguiente:

En las entidades públicas, incluyendo el Seguro Social de Salud (EsSalud), organismos reguladores y la Empresa Petróleos del Perú (PETROPERU S.A.), queda prohibido el reajuste o incremento de remuneraciones, bonificaciones, dietas, asignaciones, retribuciones, incentivos y beneficios de toda índole, cualquiera sea su forma, modalidad, mecanismo y fuente de financiamiento. Asimismo, queda prohibida la aprobación de nuevas bonificaciones, asignaciones, retribuciones, dietas y beneficios de toda índole.

Dicha prohibición incluye el incremento de remuneraciones que pudieran efectuarse dentro del rango o tope fijado para cada cargo en las escalas remunerativas respectivas, y aquellos incrementos que se autoricen dentro de dicho rango [...].

9. Cabe mencionar que las leyes de presupuesto del sector público, desde el año 2006, han establecido una limitación aplicable a los tres niveles de gobierno, en virtud de la cual se elimina la posibilidad del incremento remunerativo, así como la aprobación de nuevas bonificaciones u otros beneficios; por lo que su reajuste o incremento deberá estar autorizado por ley expresa. Tal prohibición la encontramos en las Leyes de presupuesto 28652, 28927, Leyes 29142, 29289, 29564, 29626, 29812, 29951, 30114, 30281, 30372, 30518, 30693, 30879, entre otras.
10. Además, es de señalar que mediante Informe Técnico 001697-2021-SERVIR-GPGSC, la Autoridad Nacional de Servicio Civil (Servir) ha establecido que todas las entidades de la Administración pública deben observar, respecto de sus acciones sobre gasto en ingresos de personal, la normativa presupuestaria en virtud de la cual se elimina la posibilidad del incremento remunerativo, así como la aprobación de nuevas bonificaciones u otros beneficios, por lo que su reajuste o incremento deberá estar autorizado por una norma legal expresa.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01671-2022-PC/TC
SANTA
RUBÉN GUSTAVO GARCILAZO
ZEGARRA

11. En el caso de autos, la Resolución de Alcaldía 199-2009, de fecha 13 de octubre de 2009 (f. 2), cuyo cumplimiento se pretende, aprobó la nivelación de haberes del servidor municipal Rubén Gustavo Garcilazo Zegarra en la suma de S/. 100.00, como una retribución por los 33 años de servicios prestados en el municipio, tal como se puede apreciar del Informe Legal 037-2009-MDBA (f. 102), que sirvió de sustento a la citada Resolución de Alcaldía.
12. En consecuencia, conforme a lo señalado *supra*, el mandato contenido en la Resolución de Alcaldía 199-2009, de fecha 13 de octubre de 2009 (f. 2), carece de virtualidad suficiente para constituirse en un *mandamus*. En ese escenario, la demanda debe ser desestimada de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 66 del nuevo Código Procesal Constitucional.

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú, y con la participación del magistrado Morales Saravia, en reemplazo del magistrado Ferrero Costa, conforme al acuerdo de Pleno de fecha 20 de diciembre de 2022.

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda de cumplimiento.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**GUTIÉRREZ TICSE
MORALES SARAVIA
DOMÍNGUEZ HARO**

PONENTE DOMÍNGUEZ HARO