

EXPEDIENTE : 00545-2019-0-3102-JR-LA-01
MATERIA : ACCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

Señores:
Vargas Alvarez
Morey Riofrio

SENTENCIA DE VISTA

RESOLUCIÓN NÚMERO DIECIOCHO (18).-

Sullana, once de octubre

Del dos mil veinticuatro.-

Con la Casación número 15194-2021-SULLANA, de fecha veintiséis de marzo del dos mil veinticuatro, obrante de folios doscientos sesenta y nueve a doscientos setenta, expedida por la Tercera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República, la misma que en su parte resolutive declararon fundados los recursos de casación interpuestos la parte demandada Municipalidad Distrital de Lobitos, de fecha veintiocho de octubre del dos mil veinte, así como la parte demandante Sindicato de Trabajadores Municipales de Lobitos, de fecha veinte de noviembre del dos mil veinte; en consecuencia, nula la sentencia de vista de fecha veintiocho de setiembre del dos mil veinte; ordenaron que la Sala Laboral Transitoria de la Corte Superior de Justicia de Sullana emita nuevo pronunciamiento conforme a los lineamientos expuestos en la presente decisión Suprema, en el plazo de Ley, bajo apercibimiento de incurrir en responsabilidad funcional. Dispusieron la publicación de la presente sentencia en el diario oficial “El Peruano”; en el proceso contencioso administrativo seguido por el Sindicato de Trabajadores Municipales de Lobitos contra la Municipalidad Distrital de Lobitos, sobre reintegro de la bonificación diferencial y los incrementos remunerativos, cumplimiento de acuerdos de convenios colectivos; notifíquese por Secretaria y devolvieron los autos. Por lo que, en cumplimiento a lo dispuesto se procede a emitir la presente resolución como sigue:



I.- RESOLUCIÓN MATERIA DE IMPUGNACIÓN

El presente proceso contencioso administrativo se ha remitido a esta Superior Instancia en virtud del recurso de apelación interpuesto contra la sentencia contenida en la resolución número cinco, de fecha diecisiete de febrero del dos mil veinte, que obra de fojas 112 a 121, que resuelve: declarar fundada la demanda Contenciosa Administrativa interpuesta por Sindicato de Trabajadores Municipales de Lobitos, contra la Municipalidad Distrital de Lobitos sobre acción contenciosa administrativa, en consecuencia: Cúmplase en sus propios términos la 1) Resolución de Alcaldía N° 235-11-2008-GL/MDL (04.11.2008); 2) Resolución de Alcaldía N° 170-12-2013-A-MDL (31.12.2013); 3) Resolución de Alcaldía N° 124-11-2017-A-MDL (08.11.2017); 4) Resolución de Alcaldía N° 86-2018-A-MDL (29.08.2018).

II.- FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

La parte demandada, Municipalidad Distrital de Lobitos, mediante escrito de fecha cinco de marzo del dos mil veinte, obrante de folios ciento treinta y tres a ciento cuarenta y uno, interpone recurso de apelación contra la sentencia, alegando básicamente lo siguiente:

- a) Que, el Juzgado, al momento de resolver la presente causa, ha tenido una mala apreciación de las pruebas presentadas en el proceso, ¿al no haber tenido en cuenta que la Resolución de Alcaldía N° 235-11-2008-GL/MDL, Resolución de Alcaldía N° 170-12-2013-A-MDL, Resolución de Alcaldía N° 124-11-2017-A-MDL y Resolución de Alcaldía N° 86-2018-A-MDL, han sido emitidas contraviniendo las normas Presupuestales y Laborales que regulan los Pactos Colectivos en la Administración Pública.
- b) El Juzgado, ha incurrido en Error de Derecho al aplicar equivocadamente los Artículos 28 y 42 de la Constitución Política del Perú que protegen las Negociaciones Colectivas, sin cerciorarse en absoluto si estos supuestos Convenios Colectivos de Trabajo han sido emitidos cumpliendo las Leyes Sustantivas y Adjetivas que rigen dentro de la Administración Pública, como es, las limitaciones que establece la Ley N° 28411, Las Leyes de Presupuesto Anuales (respecto de los años en que se emitieron las Resoluciones de Alcaldía



materia del presente proceso), las prohibiciones previstas en la Ley Marco del Empleo Público D.L. 276, Ley N° 30057 y su Reglamento, que son de obligatoria aplicación en el presente caso ya que se trata de supuestos incrementos salariales y otorgamientos de Bonificaciones en beneficio de los servidores públicos que afectan en gran medida el Presupuesto Público protegido por los Art. 77 y 78 de la Constitución Política del Perú.

c) Que, el Juzgado ha omitido en absoluto aplicar los lineamientos previstos en la Ley N° 28411 - Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, Ley N° 29142 - Ley de Presupuesto del Sector Público para el año Fiscal 2008, Ley N° 29951 - Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013, Ley N° 30518 - Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2017, Ley N° 30693 - Ley de Presupuesto del Sector Público para el año Fiscal 2018, D.L. 276 – Ley de Bases de la Carrera Administrativa, Ley N° 28175 - Ley Marco del Empleo Público y Ley N° 30057 - Ley del Servicio Civil y su Reglamento aprobado mediante D.S. 040 -2014-PCM, respecto a los incrementos salariales de los trabajadores del Sector Público, como el otorgamiento de beneficios no previstos en las Leyes presupuestales, específicamente en los Gobiernos Locales, Dispositivos Legales que son de obligatoria aplicación en los procesos de esta naturaleza, es decir Contencioso Administrativo de carácter Laboral.

d) Haber determinado erróneamente que la Resolución de Alcaldía N 2235-11-2008-GL/MDL, Resolución de Alcaldía N2170-12-2013-A-MDL, Resolución de Alcaldía N2124-11-2017-A-MDL y Resolución de Alcaldía N286-2018-A-MDL han sido emitidas conforme al procedimiento de Negociación Bilateral establecido por el D.S. 070-89-PCM, concordante con lo previsto en los D.S. 003-82-PCM, 26-82-JUS y 070-85-PCM, aun cuando estos ya habían sido derogados.

e) Haber determinado equivocadamente que las Resoluciones de Alcaldía materia del presente caso, no han sido cuestionadas, aun cuando en nuestro escrito de demanda se ha cuestionado en todo momento la ilegalidad de las mismas, por contravenir las normas presupuestales y laborales que rigen las



relaciones laborales en la administración pública, es más cuando aún no ha vencido el plazo a fin de que la entidad haga valer su derecho en la vía administrativa como judicial y así sean declaradas nulas.

III.- FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

PRIMERO.- El derecho a la pluralidad de instancias forma parte del debido proceso judicial y goza de reconocimiento a nivel internacional como en la Convención Americana de Derechos Humanos, la cual en su artículo 8° inciso 2) párrafo h) ha previsto que toda persona tiene el “*Derecho de recurrir el fallo ante juez o tribunal superior (...)*”. El Tribunal Constitucional tiene expuesto, en uniforme y reiterada jurisprudencia, que el derecho de acceso a los recursos o a recurrir las resoluciones judiciales, es una manifestación implícita del derecho fundamental a la pluralidad de la instancia, reconocido en el inciso 6) del artículo 139° de la Constitución, el cual, a su vez, forma parte del derecho fundamental al debido proceso, reconocido en el inciso 3) del artículo 139° de la Norma Fundamental. Ahora bien, cabe señalar que el derecho sub examine, también denominado derecho a los medios impugnatorios, es uno de configuración legal conforme se ha establecido el supremo intérprete de la Constitución en la sentencia recaída en el Expediente número 4235-2010-HC/TC al precisar que, “*(...) el derecho a los medios impugnatorios es un derecho de configuración legal, mediante el cual se posibilita que lo resuelto por un órgano jurisdiccional pueda ser revisado por un órgano jurisdiccional superior*” . Habiendo precisado también dicho órgano que, “*(...) El hecho de que el derecho a la pluralidad de la instancia ostente un contenido esencial, y, a su vez -en tanto derecho fundamental de configuración legal-, un contenido delimitable por el legislador democrático, genera, entre otras, una consecuencia inevitable, a saber, que el referido derecho “no implica un derecho del justiciable de recurrir todas y cada una de las resoluciones que se emitan al interior de un proceso”*.-

SEGUNDO.- El artículo 364° del Código Procesal Civil, aplicable supletoriamente en el presente proceso de conformidad con la Primera



Disposición Final de la Ley 27584, ha previsto que el recurso de apelación tiene por objeto que el órgano jurisdiccional superior examine a solicitud de parte o de tercero legitimado la resolución que le produzca agravio, con el propósito que sea anulada o revocada total o parcialmente, sin que en ningún caso el Tribunal Superior pueda modificar la resolución impugnada en perjuicio del apelante a no ser que la otra parte también haya apelado o sea un menor de edad, tal como lo establece el artículo 370° de dicho cuerpo normativo¹; razón por la que este Tribunal debe emitir pronunciamiento de fondo en torno a los fundamentos del recurso impugnatorio con los límites que señala el aforismo “*tantum devolutum quantum appellatum*”², el cual implica que, “*el alcance de la impugnación de la resolución recurrida determinará los poderes del órgano A quem para resolver de forma congruente la materia objeto del recurso*”³; por ende esta Sala Superior deberá resolver en función a los agravios, errores de hecho y derecho, así como el sustento de la pretensión impugnatoria que haya expuesto la recurrente en su escrito de apelación. A su vez, es indispensable que dicho recurso contenga una fundamentación del agravio, indicando el error de hecho o de derecho incurrido en la resolución impugnada y precisando su naturaleza, de tal modo que el agravio u ofensa fija el *thema decidendum* - la pretensión - de la Sala de revisión, pues la idea del perjuicio debe entenderse como base objetiva del recurso; por ende, los alcances de la impugnación de la resolución recurrida determinará los poderes de este Tribunal *Ad quem* para resolver de forma congruente la materia objeto del recurso.-

TERCERO.- Es de observancia para esta clase de procesos contenciosos administrativos, lo preceptuado por el artículo 148° de la Constitución Política,

¹ Artículo modificado por el artículo 1° de la Ley 31591 - Ley que modifica el Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil, aprobado por el Decreto Legislativo 768, y sus modificatorias, a fin de optimizar el recurso de casación para fortalecer las funciones de la Corte Suprema de Justicia de la República y dicta otras disposiciones.-

² En la sentencia recaída en el Expediente número 00686-2007-PA/TC, el Tribunal Constitucional ha señalado que, “(...) *Con lo manifestado precedentemente se evidencia que nuestro sistema procesal tiene como uno de sus principales principios el de la limitación recursal conocido también como “Tantum Appellatum Quantum Devolutum”, principio que a su vez exige la congruencia, ya que de esta manera se limita al órgano revisor quien puede sólo resolver sobre el petitum por el que ha sido admitido el referido medio de impugnación extraordinario*”.

³ SOLÉ RIERA, Jaime. *Recurso de apelación*. En: Revista Peruana de Derecho Procesal. Marzo 1998. Página 571.-

concordante con el artículo 1° del Texto Único Ordenado de la Ley 27584, así pues se tiene que, el proceso contencioso administrativo tiene por finalidad controlar la legalidad de los actos de la administración contenidos en actos o resoluciones administrativas que son expedidas por las autoridades administrativas en el ejercicio de sus funciones, actos que en principio gozan de la presunción validez y legalidad; en tal sentido, la labor jurisdiccional en este tipo de procesos está orientada principalmente a declarar la nulidad o la invalidez de las resoluciones administrativas cuando sean contrarias al ordenamiento jurídico o cuando en su proceso de formación se ha vulnerado el debido proceso, siendo este un principio constitucional fundamental.-

CUARTO.- Bajo este orden de exposición, y en mérito a lo reconocido en el artículo 45° de la Carta Fundamental, la administración pública ejerce poder con las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen, evitándose con ello la proscripción de la arbitrariedad y del abuso del poder; a partir de ello, el Poder Judicial ejerce control jurídico sobre los actos de aquella. Por su parte, el artículo 1° del Texto Único Ordenado de la Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo⁴, indica que la finalidad de la acción contencioso administrativa o proceso contencioso administrativo, prevista en el artículo 148° de la Constitución Política, es el control jurídico por el Poder Judicial de las actuaciones de la administración pública sujetas al derecho administrativo y la efectiva tutela de los derechos e intereses de los administrados. Como se observa, el proceso contencioso administrativo surge como la manifestación del control judicial que debe existir sobre las actuaciones de las entidades administrativas, entre ellas, los actos administrativos, el silencio administrativo y las actuaciones materiales administrativas, protegiendo al administrado frente a errores, de forma y de fondo, que pueden cometerse al interior de un procedimiento administrativo.-

⁴ Artículo 1.- Finalidad

La acción contencioso administrativa prevista en el artículo 148 de la Constitución Política tiene por finalidad el control jurídico por el Poder Judicial de las actuaciones de la administración pública sujetas al derecho administrativo y la efectiva tutela de los derechos e intereses de los administrados. Para los efectos de esta Ley, la acción contencioso administrativa se denominará proceso contencioso administrativo.-



QUINTO.- En el caso de autos, se tiene que, el Sindicato de Trabajadores Municipales de Lobitos, acude a la vía jurisdiccional a efectos que se ordene el estricto cumplimiento de los derechos obtenidos, mediante negociación colectiva, los cuales se encuentran contenido en los convenios colectivos aprobados mediante las siguientes resoluciones:

- Resolución de Alcaldía N° 235-11-2008-GL/MDL (04.11.2008).
- Resolución de Alcaldía N° 170-12-2013-A-MDL (31.12.2013).
- Resolución de Alcaldía N° 124-11-2017-A-MDL (08.11.2017).
- Resolución de Alcaldía N° 86-2018-A-MDL (29.08.2018).

Aunado a ello, se puede visualizar que el Sindicato de Trabajadores Municipales de Lobitos, mediante Oficio N°06-2019-SITRAMUN-LOBITOS/JD, de fecha veinticuatro de julio del dos mil diecinueve, obrante a folios quince a veinticuatro de autos, requirió a la Alcaldesa de la Municipalidad Distrital de Lobitos, el cumplimiento de los pactos colectivos suscritos. Sin embargo, conforme se señala en su escrito de demanda, obrante a folios cincuenta y uno a sesenta y cuatro, la entidad demandada no emitió respuesta alguna mediante acto administrativo, sino que de manera verbal indico que no se podría ejecutar dicho pago al existir restricciones establecidas en la Ley del Presupuesto N°30879 y la Ley N°30057- Ley Servir; por tanto, todo lo expuesto precedentemente deberá ser analizado por el A quo a efectos de verificar la correspondencia o no de los reintegros de los conceptos comprendidos en los pliegos sindicales cuyo reconocimiento y pago forman parte de la pretensión demandada.

SEXTO.- *Sobre los límites de las facultades de este Tribunal Superior al resolver el recurso de apelación*

De los escritos de apelación que obran en autos, se advierte en síntesis, que las partes recurrentes discuten la sentencia apelada conforme se ha indicado en los agravios del ítem correspondiente; en tal sentido, teniendo en cuenta los argumentos esgrimidos, este Superior Jerárquico sólo se remitirá a los cuestionamientos esbozados, ello en aplicación del aforismo “*Tantum Apellatum Quantum Devolutum*” a que se ha hecho referencia en el considerando segundo



de la presente resolución; para lo cual, se tendrá en consideración que, no ha sido materia de impugnación el extremo de la recurrida que resuelve, “*Ordena que la demandada MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE TALARA, CUMPLA con expedir nueva resolución reconociendo existencia de un verdadero vínculo laboral desde el 01 de octubre del 2013 al 31 de octubre del 2018*”; por consiguiente, no se emitirá pronunciamiento al respecto.-

SÉTIMO.- Sobre el caso en concreto

Ahora bien, centrándonos en el fondo de la controversia, y atendiendo a los agravios esbozados por las partes recurrentes, corresponde iniciar el análisis respecto a la pretensión de reconocimiento de incrementos remunerativos y pago de beneficios económicos dispuestos por pactos colectivos, contexto en el cual resulta imperioso traer a colación lo referente a la *negociación colectiva en el sector público*, en la medida que, el demandante es un trabajador de la Municipalidad Provincial de Talara, a quien se le ha reconocido la condición de trabajador contratado dentro de los alcances del Decreto Legislativo 276, habiendo sido repuesto definitivamente desde el veintiséis de octubre del dos mil dieciocho, conforme se advierte del Acta de reposición e inclusión en planillas, obrante de folios treinta y siete a treinta y ocho; así como, de las piezas procesales que obran en autos respecto del Expediente número 435-2015-0-3102-JR-LA-01, seguido entre las mismas partes procesales y que a la fecha ostenta la calidad y autoridad de cosa juzgada.-

Bajo este contexto, conforme se advierte del expediente, la entidad demandada, es una entidad pública, propiamente forma parte de los Gobiernos Locales; en tal sentido existen ciertas limitaciones para convenir incrementos remunerativos; ello por cuanto, de conformidad con lo establecido en la Cuarta Disposición Final de la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto - Ley 28411⁵ “*Tratamiento de las Remuneraciones, bonificaciones, asignaciones y demás*

⁵ Derogada por la Única Disposición Complementaria Derogatoria del Decreto Legislativo 1440, publicado el dieciséis de septiembre del dos mil dieciocho, **salvo la Cuarta, Séptima, Octava, Décima, Duodécima y Décimo Tercera Disposición Final** y la Segunda, Tercera, Cuarta, Sexta, Séptima y Novena Disposición Transitoria, las cuales mantienen su vigencia. El citado Decreto Legislativo entró en vigencia a partir del uno de enero del dos mil diecinueve.



CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE SULLANA SALA LABORAL DE SULLANA

beneficios del Sector Público. 1. Las escalas remunerativas y beneficios de toda índole, así como los reajustes de las remuneraciones y bonificaciones que fueran necesarios durante el Año Fiscal para los Pliegos Presupuestarios comprendidos dentro de los alcances de la Ley General, se aprueban mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas, a propuesta del Titular del Sector. Es nula toda disposición contraria, bajo responsabilidad. 2. **La aprobación y reajuste de remuneraciones, bonificaciones, aguinaldos y, refrigerio y movilidad de los trabajadores de los Gobiernos Locales, se atienden con cargo a los ingresos corrientes de cada Municipalidad. Su fijación se efectúa de acuerdo a lo dispuesto en el Decreto Supremo 070-85-PCM, publicado el 31 de julio de 1985 y de conformidad a lo prescrito en el presente artículo. Corresponde al Concejo Provincial o Distrital, según sea el caso y bajo responsabilidad, garantizar que la aprobación y reajuste de los precitados conceptos cuenten con el correspondiente financiamiento debidamente previsto y disponible, bajo sanción de nulidad de pleno derecho de los actos administrativos que los formalicen. No son de aplicación a los Gobiernos Locales los aumentos de remuneraciones, bonificaciones o beneficios de cualquier otro tipo que otorgue el Poder Ejecutivo a los servidores del Sector Público. Cualquier pacto en contrario es nulo.** 3. El Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado - FONAFE mediante Acuerdo de su Directorio aprueba las escalas remunerativas de FONAFE y sus empresas y norma, dentro de su competencia, sobre materia salarial y demás beneficios laborales. En las empresas que conforman la Actividad Empresarial del Estado que no se encuentran sujetas al FONAFE, los incrementos, reajustes u otorgamiento de nuevos conceptos se aprueban mediante decreto supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas. 4. No son de aplicación a las empresas que conforman la actividad empresarial del Estado los aumentos de remuneraciones, bonificaciones o beneficios de cualquier otro tipo que otorgue el Gobierno Nacional a sus servidores y viceversa. 5. Corresponde al Congreso de la República, conforme al artículo 94 de la Constitución Política y los





*pertinentes de su Reglamento, normar los aspectos referidos en la presente Disposición” (negrita agregada nuestra). De modo que, en cuanto a la negociación colectiva y la prohibición de incrementos remunerativos en el sector público, es necesario tener en cuenta que el presupuesto constituye un interés público que debe ser tutelado por el Estado a través de limitaciones al derecho a la negociación colectiva de los servidores públicos, el ejercicio de este derecho tendrá como límite lo establecido expresamente por las leyes anuales de presupuesto, toda vez, que el Estado tiene sus potestades regladas y no puede, por ello, adoptar decisiones que no estén expresamente señaladas en la ley, por lo que sólo puede actuar y decidir **siempre que exista norma habilitante que expresamente le permita conceder u otorgar beneficios al trabajador.-***

Sobre esto último, es menester por parte de este Tribunal precisar que, tal prohibición guarda reciprocidad con una línea legislativa expedida con anterioridad al periodo materia de controversia en el caso que nos ocupa; así podemos señalar que el artículo 6° de la Ley 29626 - Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal dos mil once, establece: **“Prohíbese en las entidades del nivel de Gobierno Nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales, el reajuste o incremento de remuneraciones, bonificaciones, dietas, asignaciones, retribuciones, estímulos, incentivos y beneficios de toda índole, cualquiera sea su forma, modalidad, periodicidad, mecanismo y fuente de financiamiento. Asimismo, queda prohibida la aprobación de nuevas bonificaciones, asignaciones, incentivos, estímulos, retribuciones, dietas y beneficios de toda índole con las mismas características señaladas anteriormente. El Seguro Social de Salud (EsSalud), los arbitrajes en materia laboral y la Empresa Petróleos del Perú (Petroperú S.A.) se sujetan a las limitaciones legales establecidas por la presente norma”** (negrita agregada nuestra); inclusive es de acotar que, tal prohibición se viene estableciendo de manera pragmática en las leyes de presupuesto de los años **dos mil trece⁶, dos mil catorce⁷, dos mil quince⁸, dos mil dieciséis⁹, dos mil diecisiete¹⁰ y dos mil**

⁶ Ley 29951 - Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal dos mil trece.-

⁷ Ley 30114 – Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal dos mil catorce.-

⁸ Ley 30281 - Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal dos mil quince.-

*dieciocho*¹¹, *dos mil diecinueve*¹², y *dos mil veinte*¹³, dos mil veintiuno¹⁴, dos mil veintidós¹⁵. Prohibición que es nuevamente establecida en el artículo 6° de la Ley 31638 - Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal dos mil veintitrés, reiterada por el artículo 6° de la Ley 31953 - Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal dos mil veinticuatro.-

Dentro de ese marco, es posible diferenciar claramente que en la negociación colectiva en el sector público, a diferencia del sector privado, existe, además de las partes negociadoras, un interés público que está por encima del interés particular, pues el Estado es quien deberá afrontar económicamente el financiamiento de las necesidades de la población dentro de todos los sectores a su cargo, de modo tal, que el manejo de un sistema presupuestario equilibrado se hace necesario para poder dotar de una adecuada atención a todos esos ámbitos, y así lo ha establecido el Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída en el expediente 008-2005-PI/TC, cuando señala que: “51. (...) *El artículo 28° de la Constitución dispone que el Estado reconoce el derecho a la negociación colectiva, cautela su ejercicio democrático, fomenta la negociación colectiva, y que la convención colectiva tiene fuerza vinculante en el ámbito de lo concertado. Al respecto, este Colegiado anteriormente ha señalado que “(...) el derecho constitucional a la negociación colectiva se expresa principalmente en el deber del Estado de fomentar y estimular la negociación colectiva entre los empleadores y trabajadores, conforme a las condiciones nacionales, de modo que la convención colectiva que se deriva de la negociación colectiva tiene fuerza vinculante en el ámbito de lo concertado” (Caso COSAPI S.A., Exp. N.° 0785-2004-AA/TC, fundamento 5). 52. Para ser titular de este derecho existe una condición previa que se deriva del carácter colectivo de la negociación, de manera que los titulares deberán ser los sindicatos, las organizaciones*

⁹ Ley 30372 - Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal dos mil dieciséis.-

¹⁰ Ley 30518 - Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal dos mil diecisiete.-

¹¹ Ley 30693 - Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal dos mil dieciocho.-

¹² Ley 30879 - Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal dos mil diecinueve.-

¹³ Decreto de Urgencia 014-2019 - Decreto de Urgencia que aprueba el presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal dos mil veinte.-

¹⁴ Ley 31084 - Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal dos mil veintiuno.-

¹⁵ Ley 31365 - Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal dos mil veintidós.-

*representativas de los trabajadores o los representantes de los trabajadores. En ese sentido, la Constitución reconoce en su artículo 42° el derecho de sindicación de los servidores públicos. Consecuentemente, las organizaciones sindicales de los servidores públicos serán titulares del derecho a la negociación colectiva, con las excepciones que establece el mismo artículo 42°, a saber, los funcionarios del Estado con poder de decisión, los que desempeñan cargos de confianza o de dirección, y los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional. Por ello, **para una adecuada interpretación del ejercicio del derecho a la negociación colectiva de los servidores, conforme a la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución, debemos tener presente el Convenio N° 151° de la OIT relativo a la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones del empleo en la administración pública.** 53. Dicho Convenio establece en su artículo 7° que deberán adoptarse, de ser necesario, medidas adecuadas a las condiciones nacionales para estimular y fomentar el pleno desarrollo y utilización de procedimientos de negociación entre las autoridades públicas competentes y las organizaciones de empleados públicos en torno a las condiciones de empleo, o de cualesquiera otros métodos que permitan a los representantes de los empleados públicos participar en la determinación de dichas condiciones. **En el caso del Perú, el ejercicio del derecho a la negociación colectiva de los servidores públicos, a través de sus organizaciones sindicales, como cualquier otro derecho, no es absoluto y está sujeto a límites. En efecto, dentro de las condiciones nacionales a que hace referencia el Convenio 151°, la Constitución establece determinadas normas relativas al presupuesto público. En efecto, a tenor de los artículos 77° y 78° de la Norma Suprema, el presupuesto asigna equitativamente los recursos públicos, y su proyecto debe estar efectivamente equilibrado.** Consecuentemente, si el empleador de los servidores públicos es el Estado a través de sus diferentes dependencias, **las limitaciones presupuestarias que se derivan de la Constitución deben ser cumplidas en todos los ámbitos del Estado. Por ello, en el caso de las negociaciones colectivas de los servidores públicos, éstas deberán efectuarse***



*considerando el límite constitucional que impone un presupuesto equilibrado y equitativo, cuya aprobación corresponde al Congreso de la República, ya que las condiciones de empleo en la administración pública se financian con recursos de los contribuyentes y de la Nación. 54. Por otro lado, una negociación colectiva en el ámbito laboral implica contraponer posiciones, negociar y llegar a un acuerdo real que ambas partes puedan cumplir. **En tal sentido, no porque la ley disponga que todo acto relativo al empleo público que tenga incidencia presupuestaria debe estar debidamente autorizado y presupuestado se vulnera el derecho a la negociación colectiva y a la libertad sindical. En efecto, precisamente después de los acuerdos logrados mediante la negociación colectiva, conforme a la legislación vigente para los servidores públicos, los que tengan incidencia económica se podrán autorizar y programar en el presupuesto. Por tanto, este Tribunal Constitucional estima que el numeral 10 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N.º 28175 no vulnera el derecho a la negociación colectiva de los servidores públicos, ya que dicha norma es compatible con los límites constitucionales que en materia presupuestaria prevé la Constitución”** (negrita agregada nuestra).-*

Por tanto, aun cuando la autonomía de la voluntad es un elemento consustancial a la negociación colectiva; sin embargo, en el marco de las relaciones laborales en el sector público, se hace necesaria la implementación de ciertas restricciones que permitan armonizar principios y derechos constitucionales, pero que en modo alguno supongan prohibiciones de carácter permanente e injustificado, al punto que generen la eliminación permanente y dramática de derechos reconocidos constitucionalmente. En ese sentido el Tribunal Constitucional¹⁶ ha señalado que frente a una crisis económica estructural es posible establecer limitaciones al ejercicio de un derecho constitucional como lo es el derecho a la negociación colectiva, más sin embargo ello no es posible extenderlo en el tiempo pues de hacerlo tornaría en irracional dicha limitación. De modo que, las negociaciones colectivas de los servidores públicos deberán efectuarse considerando el límite constitucional que impone un presupuesto equilibrado y

¹⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional número 23-2013-PI/TC.-



equitativo, cuya aprobación corresponde al Congreso de la República, ya que las condiciones de empleo en la administración pública se financian con recursos de los contribuyentes y de la Nación.-

OCTAVO.- Bajo este contexto, entonces queda claro que frente al derecho a la negociación colectiva de los trabajadores públicos, ha de tenerse presente las exigencias que demandan los principios que regulan el derecho constitucional presupuestario, en particular, los principios de equilibrio y legalidad presupuestal. En concreto, es necesario que el resultado de la negociación colectiva no genere un exceso de gastos que conlleven un desbalance en el presupuesto general de la república o en el caso concreto del gobierno local demandado.-

Así también, el Tribunal Constitucional¹⁷ analizando los incrementos salariales de los municipios por medio de convenios colectivos, resalta que existen dos condiciones para que esto se produzca. En primer lugar, los incrementos deben producirse por medio de los procedimientos establecidos normativamente. Se puede desprender de esta primera condición resaltada por el Tribunal Constitucional dos aspectos: Por un lado, no se encuentra prohibido el incremento de las remuneraciones y la mejora de las condiciones laborales de los trabajadores estatales por medio de la negociación colectiva. Por otro lado, la convención colectiva debe estar garantizada conforme a la legalidad vigente y contando con el respaldo económico. En otras palabras, cualquier mejora de las remuneraciones de los trabajadores estatales estará dentro del marco establecido por la Ley del Presupuesto. En segundo lugar, los incrementos deben contar con los ingresos económicos suficientes para afrontarlos y provenir de los recursos propios del ente estatal si cuenta con esa capacidad. Esta segunda condición se debe tener muy presente a lo largo del Estudio porque se deben afrontar los incrementos salariales de los trabajadores por medio de sus recursos propios.-

En ese orden de ideas, se tiene que el Tribunal Constitucional¹⁸ profundiza sobre la importancia de los recursos propios como medio para solventar los

¹⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional número 1035-2001-AI/TC.-

¹⁸ Cfr. Ibidem Fundamento Jurídico 11.-





incrementos remunerativos de los trabajadores estatales, teniendo presente las particularidades de cada organismo estatal. El Tribunal precisa que los incrementos salariales deben encontrarse previamente incluidos en el presupuesto, el cual también debe contener como fuente de su financiamiento los ingresos propios. El planteamiento del Tribunal es que cualquier incremento remunerativo debe estar previamente reflejado en el presupuesto del organismo estatal antes de ser acordado en el convenio colectivo, su incumplimiento acarrea responsabilidades a las autoridades estatales respectivas porque es una violación del principio de equilibrio presupuestario establecido en la Constitución. Para el Tribunal Constitucional los incrementos salariales de los trabajadores estatales tienen el límite fijado por la partida presupuestaria del organismo estatal, cualquier cifra superior genera una responsabilidad de la autoridad estatal que lo concede. Asimismo, la sentencia constitucional señala claramente las responsabilidades de las autoridades estatales infractoras por la trasgresión del principio constitucional del equilibrio presupuestario.-

NOVENO.- Sobre la base de todo lo expuesto, las leyes presupuestales aplicables a todas las entidades públicas incluyendo a los gobiernos locales han establecido límites que prohíben todo supuesto relativo a incrementos remunerativos. Además, el Tribunal Constitucional establece que los ingresos propios son una de las fuentes de financiamiento de los presupuestos municipales y están constituidos por los recursos que la propia municipalidad recauda directamente vía tributos, multas, venta de bienes muebles o inmuebles, etc.; y la previsión sobre su monto y el modo en que serán usados debe formar parte del presupuesto aprobado al inicio del año fiscal. En este orden de ideas, si el destino de los ingresos propios que se prevé recaudar ya se encuentra fijado al inicio del ejercicio fiscal, toda decisión de la autoridad edil que signifique el otorgamiento de incrementos salariales, bajo cualquier modalidad, sean de origen, voluntario o convencional, debe encontrarse previamente incluida en el presupuesto, el cual también debe contener como fuente de su financiamiento los ingresos propios. De lo contrario, si no se tiene asegurado el financiamiento (a través de ingresos propios) de cualquier incremento salarial, y aun así éste se





**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE SULLANA
SALA LABORAL DE SULLANA**

aprueba, las autoridades municipales estarían no sólo soslayando el cumplimiento de las normas presupuestales anteriormente glosadas, al adquirir obligaciones dinerarias de inexorable cumplimiento sin contar previamente con los recursos necesarios para ser cubiertos, sino al mismo tiempo transgrediendo el principio de equilibrio presupuestario reconocido en el artículo 78° de la Constitución. Es decir, se encuentra prohibido incluir en el presupuesto autorizaciones de gasto sin el correspondiente financiamiento, y así lo reitera el Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída en el Expediente número 02566-2012-PA/TC, al señalar que: *“26. En relación a este punto, el Tribunal Constitucional constata que, invariablemente, y cuando menos desde el año 2008, las respectivas leyes de presupuesto aprobadas por el Congreso de la República (artículos 5°, numeral 5.1 de la Ley N.º 29142, presupuestal para el año fiscal 2008; 5°, numeral 5.1 de la Ley N.º 29289, presupuestal para el año fiscal 2009; 6°, numeral 6.1 de la Ley N.º 29465, presupuestal para el año fiscal 2010; y 6°, numeral 6.1 de la Ley N.º 29626, presupuestal para el año fiscal 2011) han venido imponiendo algunas restricciones al poder de negociación colectiva en el sector público, al prohibir el incremento de remuneraciones, bonificaciones y beneficios de toda índole, cualquier sea su forma, modalidad, mecanismo y fuente de financiamiento, incluyendo los derivados de arbitrajes en materia laboral. Éste es también, por lo demás, el caso de la vigente Ley N.º 29812, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2012, cuyo artículo 6° dispone: “Artículo 6. Ingreso de personal Prohíbese en las entidades del Gobierno Nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales, el reajuste o incremento de remuneraciones, bonificaciones, dietas, asignaciones, retribuciones, estímulos, incentivos y beneficios de toda índole, cualquiera sea su forma, modalidad, periodicidad, mecanismo y fuente de financiamiento. Asimismo, queda prohibida la aprobación de nuevas bonificaciones, asignaciones, incentivos, estímulos, retribuciones, dietas y beneficios de toda índole con las mismas características señaladas anteriormente. Los arbitrajes en materia laboral se sujetan a las limitaciones legales establecidas por la presente norma. La prohibición incluye el*



incremento de remuneraciones que pudiera efectuarse dentro del rango o tope fijado para cada cargo en las escalas remunerativas respectivas” (énfasis agregado). 27. A juicio de este Colegiado, la mencionada previsión normativa traduce, en el ámbito legal, el principio de equilibrio presupuestario establecido en el artículo 77° de la Constitución, en su condición de límite legítimo a la negociación colectiva (y al arbitraje potestativo resultante de dicho procedimiento) entre organizaciones sindicales y entidades del Estado. En ese sentido, dicha disposición normativa resulta plenamente constitucional y, por ende, vinculante para todos los poderes públicos y privados, en el marco de cualquier negociación colectiva que reúna estas características. 28. Sin embargo, con el mismo énfasis, considera este Tribunal que, para armonizar dicho precepto normativo con el artículo 28° de la Constitución, resulta preciso entender que cualquier eventual incremento y/o beneficio económico resultante de una negociación colectiva llevada a cabo con entidades del Estado, debe ser cubierto con recursos provenientes de ingresos propios, previamente incluidos en el presupuesto de la entidad, y de ninguna manera financiados por ingresos que tengan como origen otras fuentes [STC N.º 01035-2001-AC/TC, fundamentos 10 y 11]. En cualquier caso, estima este Colegiado que todo incremento deberá estar previsto oportunamente en el presupuesto de la entidad al momento de la negociación, en defecto de lo cual, deberá estarlo en el presupuesto subsiguiente, a fin de no limitar irrazonablemente el principio de buena fe que debe presidir todo procedimiento de negociación colectiva”. (negrita agregada nuestra).-

DÉCIMO.- Así se tiene que, la normatividad aplicable sobre la Negociación Colectiva en el Sector Público se ha regido, entre otras, por la Ley del Sistema Nacional de Presupuesto, Ley 28411¹⁹ vigente hasta el quince de setiembre del dos mil dieciocho, que en su artículo 39° inciso 2) dispuso: “Artículo 39.- *Modificaciones Presupuestarias en el Nivel Institucional. 39.1 (...); 39.2 En el*

¹⁹ Vigente hasta el 15 de setiembre de 2018. Fue derogada por la Única Disposición Complementaria Derogatoria del Decreto Legislativo 1440, publicado el dieciséis de setiembre del dos mil dieciocho, **salvo la Cuarta**, Séptima, Octava, Décima, Duodécima y Décimo Tercera **Disposición Final** y la Segunda, Tercera, Cuarta, Sexta, Séptima y Novena Disposición Transitoria, las cuales mantienen su vigencia. El citado Decreto Legislativo entró en vigencia a partir del uno de enero del dos mil diecinueve.-



*caso de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, los Créditos Suplementarios de los fondos públicos administrados por dichos niveles de gobierno se aprueban por Acuerdo del Consejo Regional o Concejo Municipal según sea el caso” (negrita y subrayado nuestro). Debiendo tenerse presente que el acápite 2) de la Cuarta Disposición Transitoria de la referida norma señala que, “2.- **La aprobación y reajuste de remuneraciones, bonificaciones, aguinaldos y, refrigerio y movilidad de los trabajadores de los Gobiernos Locales, se atienden con cargo a los ingresos corrientes de cada Municipalidad. Su fijación se efectúa de acuerdo a lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 070-85-PCM, publicado el 31 de julio de 1985 y de conformidad a lo prescrito en el presente artículo. Corresponde al Concejo Provincial o Distrital, según sea el caso y bajo responsabilidad, garantizar que la aprobación y reajuste de los precitados conceptos cuenten con el correspondiente financiamiento debidamente previsto y disponible, bajo sanción de nulidad de pleno derecho de los actos administrativos que los formalicen. No son de aplicación a los Gobiernos Locales los aumentos de remuneraciones, bonificaciones o beneficios de cualquier otro tipo que otorgue el Poder Ejecutivo a los servidores del Sector Público. Cualquier pacto en contrario es nulo” (negrita agregada nuestra).-***

Conforme a la norma citada, podemos indicar que para que los Pactos Colectivos tengan **vigencia**, y por ende, sean exigibles deben cumplir con los requisitos antes señalados, esto es, resultaba necesario que el **Concejo Municipal**, bajo responsabilidad, garantice que la aprobación y reajuste de los conceptos cuenten con el correspondiente financiamiento debidamente previsto y disponible, bajo sanción de nulidad de pleno derecho de los actos administrativos que los formalicen; sin embargo, aplicado ello al caso de autos, del caudal probatorio, no se sustenta que los convenios colectivos aprobados por, 1) **Resolución de Alcaldía N° 235-11-2008-GL/MDL de fecha 04.11.2008**, 2) **Resolución de Alcaldía N° 170-12-2013-A-MDL de fecha 31.12.2013**, 3) **Resolución de Alcaldía N° 124-11-2017-A-MDL de fecha 08.11.2017** y 4) **Resolución de Alcaldía N° 86-2018-A-MDL de fecha 29.08.2018**; se hayan emitido conforme a las exigencias propias de las normas previamente desglosadas. No pudiéndose



avalar conductas que contravienen normas de orden público, no acreditándose a partir de lo actuado en autos, cuáles son los Informes Técnicos existentes a la fecha de las negociaciones que sustenten los montos económicos a los que se hacen referencia en cada uno de ellos; así como, cuál era su fuente de financiamiento, máxime si lo único que ha presentado el demandante son las resoluciones de alcaldía; correspondiendo en tal sentido, revocar la venida en grado.-

IV.- DECISIÓN COLEGIADA:

Por los fundamentos de hecho antes expuestos, y estando a los dispositivos legales precitados: **REVOCARON** la sentencia contenida en la resolución número cinco, de fecha diecisiete de febrero del dos mil veinte, que obra de fojas 112 a 121, que resuelve: declarar fundada la demanda Contenciosa Administrativa interpuesta por Sindicato de Trabajadores Municipales de Lobitos, contra la Municipalidad Distrital de Lobitos sobre acción contenciosa administrativa, en consecuencia: Cúmplase en sus propios términos la 1) Resolución de Alcaldía N° 235-11-2008-GL/MDL (04.11.2008); 2) Resolución de Alcaldía N° 170-12-2013-A-MDL (31.12.2013); 3) Resolución de Alcaldía N° 124-11-2017-A-MDL (08.11.2017); 4) Resolución de Alcaldía N° 86-2018-A-MDL (29.08.2018).. **REFORMÁNDOLA** declararon INFUNDADA la demanda Contenciosa Administrativa interpuesta por Sindicato de Trabajadores Municipales de Lobitos, contra la Municipalidad Distrital de Lobitos. **DEVOLVIÉNDOSE** los actuados al Juzgado de origen para su cumplimiento. **Notificándose** la presente a los sujetos procesales con arreglo a ley, y a las normas establecidas por el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, descargándose la misma en el Sistema Integrado de Procesos Judiciales. Actuando como ponente la magistrada superior Jenny Cecilia Vargas Alvarez.-



**SIENDO EL VOTO DE DISCORDIA DEL SEÑOR MAGISTRADO SUPERIOR
JAIME LUIS RODRÍGUEZ MANRIQUE COMO SIGUE:**

EXPEDIENTE : 00545-2019-0-3102-JR-LA-01
MATERIA : ACCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

SENTENCIA DE VISTA

VISTOS Y CONSIDERANDO

La Casación número 15194-2021-SULLANA, de fecha veintiséis de marzo del dos mil veinticuatro, obrante de folios doscientos sesenta y nueve a doscientos setenta, expedida por la Tercera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República, la misma que en su parte resolutive declararon fundados los recursos de casación interpuestos la parte demandada Municipalidad Distrital de Lobitos, de fecha veintiocho de octubre del dos mil veinte, así como la parte demandante Sindicato de Trabajadores Municipales de Lobitos, de fecha veinte de noviembre del dos mil veinte; en consecuencia, nula la sentencia de vista de fecha veintiocho de setiembre del dos mil veinte; ordenaron que la Sala Laboral Transitoria de la Corte Superior de Justicia de Sullana emita nuevo pronunciamiento conforme a los lineamientos expuestos en la presente decisión Suprema, en el plazo de Ley, bajo apercibimiento de incurrir en responsabilidad funcional. Dispusieron la publicación de la presente sentencia en el diario oficial “El Peruano”; en el proceso contencioso administrativo seguido por el Sindicato de Trabajadores Municipales de Lobitos contra la Municipalidad Distrital de Lobitos, sobre reintegro de la bonificación



diferencial y los incrementos remunerativos, cumplimiento de acuerdos de convenios colectivos; notifiqúese por Secretaria y devolvieron los autos. Por lo que, en cumplimiento a lo dispuesto se procede a emitir la presente resolución como sigue:

I.- RESOLUCIÓN MATERIA DE IMPUGNACIÓN

El presente proceso contencioso administrativo se ha remitido a esta Superior Instancia en virtud del recurso de apelación interpuesto contra la **sentencia** contenida en la **resolución número cinco**, de fecha diecisiete de febrero del dos mil veinte, que obra de fojas 112 a 121, que resuelve: declarar fundada la demanda Contenciosa Administrativa interpuesta por Sindicato de Trabajadores Municipales de Lobitos, contra la Municipalidad Distrital de Lobitos sobre acción contenciosa administrativa, en consecuencia: Cúmplase en sus propios términos la 1) Resolución de Alcaldía N° 235-11-2008-GL/MDL (04.11.2008); 2) Resolución de Alcaldía N° 170-12-2013-A-MDL (31.12.2013); 3) Resolución de Alcaldía N° 124-11-2017-A-MDL (08.11.2017); 4) Resolución de Alcaldía N° 86-2018-A-MDL (29.08.2018).

II.- FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

La parte demandada, Municipalidad Distrital de Lobitos, mediante escrito de fecha cinco de marzo del dos mil veinte, obrante de folios ciento treinta y tres a ciento cuarenta y uno, interpone recurso de apelación contra la sentencia, alegando básicamente lo siguiente:

- a)** Que, el Juzgado, al momento de resolver la presente causa, ha tenido una mala apreciación de las pruebas presentadas en el proceso, ¿al no haber tenido en cuenta que la Resolución de Alcaldía N°235-11-2008-6L/MDL, Resolución de Alcaldía N°170-12-2013-A-MDL, Resolución de Alcaldía N°124-11-2017-A-MDL y Resolución de Alcaldía N°86-2018-A-MDL, han sido emitidas contraviniendo las normas Presupúestales y Laborales que regulan los Pactos Colectivos en la Administración Pública.
- b)** El Juzgado, ha incurrido en Error de Derecho al aplicar equivocadamente los Artículos 28 y 42 de la Constitución Política



del Perú que protegen las Negociaciones Colectivas, sin cerciorarse en absoluto si estos supuestos Convenios Colectivos de Trabajo han sido emitidos cumpliendo las Leyes Sustantivas y Adjetivas que rigen dentro de la Administración Pública, como es, las limitaciones que establece la Ley N° 28411, Las Leyes de Presupuesto Anuales (respecto de los años en que se emitieron las Resoluciones de Alcaldía materia del presente proceso), las prohibiciones previstas en la Ley Marco del Empleo Público D.L. 276, Ley N° 30057 y su Reglamento, que son de obligatoria aplicación en el presente caso ya que se trata de supuestos incrementos salariales y otorgamientos de Bonificaciones en beneficio de los servidores públicos que afectan en gran medida el Presupuesto Público protegido por los Art. 77 y 78 de la Constitución Política del Perú.

- c)** Que, el Juzgado ha omitido en absoluto aplicar los lineamientos previstos en la Ley N° 28411 - Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, Ley N° 29142 - Ley de Presupuesto del Sector Publico para el año Fiscal 2008, Ley N° 29951 - Ley de Presupuesto del Sector Publico para el Año Fiscal 2013, Ley N° 30518 - Ley de Presupuesto del Sector Publico para el Año Fiscal 2017, Ley N° 30693 - Ley de Presupuesto del Sector Publico para el año Fiscal 2018, D.L. 276 - Ley de Bases de la Carrera Administrativa, Ley N° 28175 - Ley Marco del Empleo Público y Ley N° 30057 - Ley del Servicio Civil y su Reglamento aprobado mediante D.S. 040 -2014-PCM, respecto a los incrementos salariales de los trabajadores del Sector Publico, como el otorgamiento de beneficios no previstos en las Leyes presupuétales, específicamente en los Gobiernos Locales, Dispositivos Legales que son de obligatoria aplicación en los procesos de esta naturaleza, es decir Contencioso Administrativo de carácter Laboral.
- d)** Haber determinado erróneamente que la Resolución de Alcaldía N 2235-11-2008-GL/MDL, Resolución de Alcaldía N2170-12-2013-



A-MDL, Resolución de Alcaldía N2124-11-2017-A-MDL y Resolución de Alcaldía N286-2018-A-MDL han sido emitidas conforme al procedimiento de Negociación Bilateral establecido por el D.S. 070-89-PCM, concordante con lo previsto en los D.S. 003-82-PCM, 26-82-JUS y 070-85-PCM, aun cuando estos ya habian sido derogados.

- e) Haber determinado equivocadamente que las Resoluciones de Alcaldía materia del presente caso, no han sido cuestionadas, aun cuando en nuestro escrito de demanda se ha cuestionado en todo momento la ilegalidad de las mismas, por contravenir las normas presupuestales y laborales que rigen las relaciones laborales en la administración pública, es más cuando aún no ha vencido el plazo a fin de que la entidad haga valer su derecho en la vía administrativa como judicial y así sean declaradas nulas.

III.- FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

PRIMERO.- Sobre el recurso de apelación

El derecho a la pluralidad de instancias forma parte del debido proceso judicial y goza de reconocimiento a nivel internacional como en la Convención Americana de Derechos Humanos, la cual en su artículo 8° inciso 2) parágrafo h) ha previsto que toda persona tiene el “*Derecho de recurrir el fallo ante juez o tribunal superior (...)*”. El Tribunal Constitucional tiene expuesto, en uniforme y reiterada jurisprudencia, que el derecho de acceso a los recursos o a recurrir las resoluciones judiciales, es una manifestación implícita del derecho fundamental a la pluralidad de la instancia, reconocido en el inciso 6) del artículo 139° de la Constitución, el cual, a su vez, forma parte del derecho fundamental al debido proceso, reconocido en el inciso 3) del artículo 139° de la Norma Fundamental²⁰. Ahora bien, cabe señalar que el derecho *sub exámine*, también denominado derecho a los medios impugnatorios, es uno de configuración legal conforme se ha establecido el supremo intérprete de la Constitución en la sentencia recaída en el Expediente número 4235-

²⁰ Sentencias del Tribunal Constitucional recaídas en los Expedientes número 1243-2008-PHC (Fundamento 2), 5019-2009-PHC (Fundamento 2) y, 2596-2010-PA (Fundamento 4).



2010-HC/TC al precisar que, “(...) *el derecho a los medios impugnatorios es un derecho de configuración legal, mediante el cual se posibilita que lo resuelto por un órgano jurisdiccional pueda ser revisado por un órgano jurisdiccional superior*”²¹. Habiendo precisado también dicho órgano que, “(...) *El hecho de que el derecho a la pluralidad de la instancia ostente un contenido esencial, y, a su vez -en tanto derecho fundamental de configuración legal-, un contenido delimitable por el legislador democrático, genera, entre otras, una consecuencia inevitable, a saber, que el referido derecho “no implica un derecho del justiciable de recurrir todas y cada una de las resoluciones que se emitan al interior de un proceso*”²².

SEGUNDO.- El artículo 364° del Código Procesal Civil, aplicable supletoriamente en el presente proceso de conformidad con la Primera Disposición Final de la Ley 27584, ha previsto que el recurso de apelación tiene por objeto que el órgano jurisdiccional superior examine a solicitud de parte o de tercero legitimado la resolución que le produzca agravio, con el propósito que sea anulada o revocada total o parcialmente, sin que en ningún caso el Tribunal Superior pueda modificar la resolución impugnada en perjuicio del apelante a no ser que la otra parte también haya apelado o sea un menor de edad, tal como lo establece el artículo 370° de dicho cuerpo normativo²³; razón por la que este Tribunal debe emitir pronunciamiento de fondo en torno a los fundamentos del recurso impugnatorio con los límites que señala el aforismo “*Tantum Apellatum Quantum Devolutum*”²⁴, el cual implica que,

²¹ Sentencias del Tribunal Constitucional recaídas en los Expedientes número 5194-2005-PA (Fundamento 4) 10490-2006-PA (Fundamento 11) y, 6476-2008-PA (Fundamento 7).

²² Sentencias del Tribunal Constitucional recaídas en los Expedientes número 1243-2008-PHC (Fundamento 3), 5019-2009-PHC (Fundamento 3), 2596-2010-PA (Fundamento 5) y, 4235-2010-PHC, (Fundamento 13).

²³ Artículo modificado por el artículo 1° de la Ley N° 31591 - Ley que modifica el Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil, aprobado por el Decreto Legislativo 768, y sus modificatorias, a fin de optimizar el recurso de casación para fortalecer las funciones de la Corte Suprema de Justicia de la República y dicta otras disposiciones.

²⁴ En la sentencia recaída en el Expediente número 00686-2007-PA/TC, el Tribunal Constitucional ha señalado que, “(...) *Con lo manifestado precedentemente se evidencia que nuestro sistema procesal tiene como uno de sus principales principios el de la limitación recursal conocido también como “Tantum Apellatum Quantum Devolutum”, principio que a su vez exige la congruencia, ya que de esta manera se limita al órgano revisor quien puede sólo resolver sobre el petitum por el que ha sido admitido el referido medio de impugnación extraordinario*”.





“el alcance de la impugnación de la resolución recurrida determinará los poderes del órgano A quem para resolver de forma congruente la materia objeto del recurso”²⁵; por ende esta Sala Superior deberá resolver en función a los agravios, errores de hecho y derecho, así como el sustento de la pretensión impugnatoria que haya expuesto el recurrente en su escrito de apelación. A su vez, es indispensable que dicho recurso contenga una fundamentación del agravio, indicando el error de hecho o de derecho incurrido en la resolución impugnada y precisando su naturaleza, de tal modo que el agravio u ofensa fija el *thema decidendum* - la pretensión - de la Sala de revisión, pues la idea del perjuicio debe entenderse como base objetiva del recurso; por ende, los alcances de la impugnación de la resolución recurrida determinará los poderes de este Tribunal A quem para resolver de forma congruente la materia objeto del recurso.

TERCERO.- Sobre el proceso contencioso administrativo

Conforme al artículo 148° de la Constitución Política del Perú, las resoluciones administrativas que causan estado son susceptibles de impugnación mediante la acción contencioso administrativo. Precisa Danós Ordóñez²⁶ que esta consagración constitucional del proceso contencioso administrativo cumple los objetivos siguientes: **i)** garantiza el equilibrio entre los poderes del Estado, pues permite que las decisiones de la administración pública, de cualquiera de los tres niveles de gobierno, puedan ser revisadas por el Poder Judicial; **ii)** refuerza el principio de legalidad que fundamenta a la administración pública, pues todo acto administrativo debe ceñirse al ordenamiento jurídico vigente, lo cual debe ser verificado por el Poder Judicial; **iii)** consagra el derecho de los administrados a cuestionar las decisiones administrativas ante el órgano judicial competente, lo cual satisface el derecho a la tutela judicial efectiva; **iv)** establece una tácita reserva constitucional para que el control jurisdiccional de los actos administrativos exclusivamente a

²⁵ SOLÉ RIERA, Jaime. *Recurso de apelación*. En: Revista Peruana de Derecho Procesal. Marzo 1998. Página 571.

²⁶ DANÓS ORDÓÑEZ, Jorge. *La Constitución Comentada. “Proceso Contencioso administrativo”*. Lima: Gaceta Jurídica, Tomo II, 2005, Páginas 702 - 703.



través del proceso contencioso administrativo; **v)** no existen normas que excluyan a los actos administrativos del control jurisdiccional. Asimismo, según Huapaya Tapia²⁷, *“Precisamente, el ordenamiento ha diseñado una serie o gama de medios de control de la Actuación de la Administración Pública, destinados a garantizar y efectivizar su sometimiento pleno a la Ley y al Derecho. Uno de estos medios es el denominado control jurisdiccional de la Administración Pública, y dentro de este rubro se posiciona el denominado proceso contencioso administrativo, como medio ordinario de control jurisdiccional de la actuación de la Administración Pública y del sometimiento de los fines que la justifican”*.

CUARTO.- Bajo este orden de exposición, y en mérito a lo reconocido en el artículo 45° de la Carta Fundamental, la administración pública ejerce poder con las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen, evitándose con ello la proscripción de la arbitrariedad y del abuso del poder; a partir de ello, el Poder Judicial ejerce control jurídico sobre los actos de aquella. Por su parte, el artículo 1° del Texto Único Ordenado de la Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo²⁸, indica que la finalidad de la acción contencioso administrativa o proceso contencioso administrativo, prevista en el artículo 148° de la Constitución Política, es el control jurídico por el Poder Judicial de las actuaciones de la administración pública sujetas al derecho administrativo y la efectiva tutela de los derechos e intereses de los administrados. Como se observa, el proceso contencioso administrativo surge como la manifestación del control judicial que debe existir sobre las actuaciones de las entidades administrativas, entre ellas, los actos administrativos, el silencio administrativo y las actuaciones materiales administrativas, protegiendo al administrado frente a errores, de forma y de fondo, que pueden cometerse al interior de un

²⁷ HUAPAYA TAPIA, Ramón. *Tratado del Proceso Contencioso Administrativo*, Lima: Jurista Editores, 2006, Páginas 219 - 220.

²⁸ “Artículo 1.- Finalidad. La acción contencioso administrativa prevista en el artículo 148 de la Constitución Política tiene por finalidad el control jurídico por el Poder Judicial de las actuaciones de la administración pública sujetas al derecho administrativo y la efectiva tutela de los derechos e intereses de los administrados. Para los efectos de esta Ley, la acción contencioso administrativa se denominará proceso contencioso administrativo”.



procedimiento administrativo. Asimismo, es de indicarse que, el proceso contencioso administrativo no sirve únicamente como medio para controlar en sede de la judicatura ordinaria, las actuaciones de la Administración Pública sujetas al Derecho Administrativo, sino que más bien, su sentido es hoy principalmente el de la tutela de los derechos e intereses de los administrados en su relación con la administración. Por esta razón, el artículo 5° del Texto Único Ordenado de la Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo²⁹ faculta no solo a plantear la nulidad de los actos administrativos impugnados, sino también el reconocimiento o restablecimiento del derecho o interés jurídicamente tutelado y la adopción de las medidas o actos necesarios para tales fines.

QUINTO.- En el caso de autos, se tiene que el **Sindicato de Trabajadores Municipales de Lobitos** interpone acción contenciosa administrativa contra la Municipalidad Distrital de Lobitos con la finalidad que a) se ordene a la entidad demandada el estricto cumplimiento de los derechos obtenidos mediante negociación colectiva y contenidos en los convenios colectivos de trabajo, oficializados por los siguientes actos administrativos: 1) Resolución de Alcaldía N° 235-11-2008-GL/MDL (04.11.2008); 2) Resolución de Alcaldía N° 170-12-2013-A-MDL (31.12.2013); 3) Resolución de Alcaldía N° 124-11-2017-A-MDL (08.11.2017); 4) Resolución de Alcaldía N° 86-2018-A-MDL (29.08.2018). Siendo el caso que, seguido el trámite respectivo, el juzgador de primera instancia ha resuelto declarar fundada la demanda, pieza procesal que

²⁹ Artículo 5.- Pretensiones

En el proceso contencioso administrativo podrán plantearse pretensiones con el objeto de obtener lo siguiente:

- 1. La declaración de nulidad, total o parcial o ineficacia de actos administrativos.*
- 2. El reconocimiento o restablecimiento del derecho o interés jurídicamente tutelado y la adopción de las medidas o actos necesarios para tales fines.*
- 3. La declaración de contraria a derecho y el cese de una actuación material que no se sustente en acto administrativo.*
- 4. Se ordene a la administración pública la realización de una determinada actuación a la que se encuentre obligada por mandato de la ley o en virtud de acto administrativo firme.*
- 5. La indemnización por el daño causado con alguna actuación impugnada, conforme al artículo 238 de la Ley N° 27444, siempre y cuando se plantee acumulativamente a alguna de las pretensiones anteriores.*



ha sido recurrida por la entidad edil demandada, debiendo este Colegiado emitir pronunciamiento al respecto.

SEXTO.- Sobre el caso en concreto

En el caso de autos el **Sindicato de Trabajadores Municipales de Lobitos**, acude a la vía jurisdiccional a efectos que se ordene el estricto cumplimiento de los derechos obtenidos, mediante negociación colectiva, los cuales se encuentran contenido en los convenios colectivos aprobados mediante las siguientes resoluciones:

- Resolución de Alcaldía N° 235-11-2008-GL/MDL (04.11.2008).
- Resolución de Alcaldía N° 170-12-2013-A-MDL (31.12.2013).
- Resolución de Alcaldía N° 124-11-2017-A-MDL (08.11.2017).
- Resolución de Alcaldía N° 86-2018-A-MDL (29.08.2018).

Aunado a ello, se puede visualizar que el **Sindicato de Trabajadores Municipales de Lobitos**, mediante Oficio N°06-2019-SITRAMUN-LOBITOS/JD, de fecha veinticuatro de julio del dos mil diecinueve, obrante a folios quince a veinticuatro de autos, requirió a la Alcaldesa de la Municipalidad Distrital de Lobitos, el cumplimiento de los pactos colectivos suscritos. Sin embargo, conforme se señala en su escrito de demanda, obrante a folios cincuenta y uno a sesenta y cuatro, la entidad demandada no emitió respuesta alguna mediante acto administrativo, sino que de manera verbal indico que no se podría ejecutar dicho pago al existir restricciones establecidas en la Ley del Presupuesto N°30879 y la Ley N°30057- Ley Servir; por tanto, todo lo expuesto precedentemente deberá ser analizado por el A quo a efectos de verificar la correspondencia o no de los reintegros de los conceptos comprendidos en los pliegos sindicales cuyo reconocimiento y pago forman parte de la pretensión demandada.

SÉTIMO.- Sobre lo señalado por la Tercera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República en la Casación número 15194-2021-SULLANA





**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE SULLANA
SALA LABORAL DE SULLANA**

Sobre la base de lo antes expuesto y dando cumplimiento a lo ordenado por la Tercera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República en la Casación número 15194-2021-SULLANA, de fecha veintiséis de marzo del dos mil veinticuatro, obrante de folios doscientos sesenta y nueve a doscientos setenta, por la cual, en su considerando 2.1 a 2.3, según sus propios términos, expone que, “ **2.1 En el caso de autos se aprecia que la Sala Superior al analizar lo que es materia de controversia, reprodujo a manera de cita el contenido de los referidos acuerdos, y cita la normatividad referida a las negociaciones colectivas, limitándose a señalar al respecto que “no existen razones objetivas que justifiquen la no aplicación de dichos acuerdos, plasmados en sendas actas de trato directo durante los años fiscales: 2008, 2013, 2017 y 2018, suscritas entre la Municipalidad Distrital de Lobitos y el SITRAMUN – LOBITOS; sin embargo, se debe tener en cuenta lo señalado el artículo 43 literal c) y d) del D.S N°10-2003-TR, en lo que respecta a la vigencia de dichas negociaciones”, por lo que pasa a describir lo siguiente:**

“DÉCIMO TERCERO.- (...) se puede apreciar que mediante **Resolución de Alcaldía N° 235-11-2008-GL/MDL** de fecha 04 de noviembre de 2008, se señaló en su artículo segundo: “DE LAS REMUNERACIONES Y BONIFICACIONES ESPECIALES (...) A partir del año 2009 y con vigencia permanente, a cada uno de los Funcionarios y Servidores (permanente y contratados) de la Municipalidad Distrital de Lobitos, se les otorgará las Asignaciones Especiales Anuales siguientes, afectas a las deducciones de ley: (...), la cual tal como indica tiene **vigencia permanente**; la **Resolución de Alcaldía N° 170-12-2013-A-MDL** de fecha 31 de diciembre de 2013 señala “Artículo Primero.- APROBAR, el ACTA DE TRATO BILATERAL ENTRE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL Y LOS REPRESENTANTES DE LOS TRABAJADORES, suscrita el día 20.12.2013, la misma tendrá vigencia a partir del ejercicio fiscal 2014 y forma parte integrante de la presente resolución. (...)”, la





misma que tendrá vigencia **solo** por el año fiscal **2014**; **Resolución de Alcaldía N° 124-11-2017-A-MDL** de fecha 08 de noviembre de 2017 señala: “Artículo Primero.- APROBAR, el ACTA DE TRATO BILATERAL ENTRE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL Y EL SITRAMUN LOBITOS, suscrita el día 31.10.2017, la misma tendrá vigencia a partir del ejercicio fiscal 2018 y que forma parte integrante de la presente Resolución. (...)”, la misma que tendrá vigencia **solo** por el año fiscal **2018**; la **Resolución de Alcaldía N° 86-2018-A-MDL** de fecha 29 de agosto de 2018 señala: “Artículo Primero.- APROBAR, el ACTA DE TRATO BILATERAL ENTRE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL Y EL SINDICATO DE TRABAJADORES MUNICIPALES - SITRAMUN - LOBITOS, suscrita el día 09.08.2018, la misma tendrá vigencia a partir del ejercicio fiscal 2019 y que forma parte integrante de la presente Resolución. (...)” la misma que tendrá vigencia **solo** por el año fiscal **2019** (subrayado agregado).

2.2. De lo descrito se puede observar su único argumento tanto para confirmar un extremo y revocar otro, es la vigencia de los convenios que se solicita su cumplimiento, más no se ha realizado una revisión pormemorizada de los convenios aprobados por dichas resoluciones administrativas, no se tiene en cuenta los beneficios y compromisos adquiridos en cada convenio, solo se limita a verificar la vigencia, indicando que no existen razones objetivas que justifiquen la no aplicación de dichos acuerdos y dado que no indica taxativamente que sean permanentes, entonces solo tiene vigencia anual, lo que no es suficiente para determinar y decidir sobre el asunto en controversia; por tanto, se ha incurrido en motivación insuficiente.

2.3 Por otro lado, también observamos que, al limitar el análisis a la vigencia de los convenios colectivos, no da respuesta a aquello que ha sido formulado como agravio en el recurso de apelación de la parte demandada, pues tal como lo expone en su parte considerativa (considerando segundo de la sentencia de vista) se señaló como agravio que las Resoluciones de Alcaldía que



aprueban los Convenios Colectivos han sido emitidas contraviniendo las normas presupuestales y laborales que regulan los pactos colectivos en la administración pública y que por lo tanto devienen en ilegales, en ese sentido se advierte que la sentencia bajo revisión no se ha pronunciado por las normas presupuestales correspondientes a los años de cada convenio colectivo, ni las normas que rigen para los servidores de la administración pública, además que tampoco realiza un examen sobre la ilegalidad de las Resoluciones de Alcaldía alegada por la parte demandada, por lo que nos encontraríamos frente al supuesto de motivación sustancialmente incongruente” (negrita agregada es nuestra).

OCTAVO.- En tales términos, atendiendo a lo señalado por la Corte Suprema en los considerandos de la Casación número 15194-2021-SULLANA, antes descritos, se tiene que del escrito de demanda, obrante a folios cincuenta y uno a sesenta y cuatro, el Sindicato de Trabajadores Municipales de Lobitos, solicita el cumplimiento y pago de los siguientes beneficios:

1) Resolución de Alcaldía N° 235-11-2008-GL/MDL de fecha 04.11.2008

“Artículo Segundo.- DE LAS REMUNERACIONES Y BONIFICACIONES ESPECIALES

(...)

A partir del año 2009 y con vigencia permanente, a cada uno de los Funcionarios y Servidores (permanente y contratados) de la Municipalidad Distrital de Lobitos, se les otorgará las Asignaciones Especiales Anuales siguientes, afectas a las deducciones de ley:

(...)

- Bonificación por Fiestas Patrias (en la segunda quincena de julio): Un sueldo total.”

2) Resolución de Alcaldía N° 170-12-2013-A-MDL de fecha 31.12.2013





**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE SULLANA
SALA LABORAL DE SULLANA**

“Artículo Primero.- APROBAR, el ACTA DE TRATO BILATERAL ENTRE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL Y LOS REPRESENTANTES DE LOS TRABAJADORES, suscrita el día 20.12.2013, la misma tendrá vigencia a partir del ejercicio fiscal 2014 y forma parte integrante de la presente resolución.

(...)

Artículo Tercero.- Establecer, de manera expresa los acuerdos adoptados en el Acta aprobados en el Art. 1° de la presente Resolución, los que a continuación se mencionan:

(...)

3. La Municipalidad ratifica el otorgamiento de las gratificaciones y bonificaciones consistentes al sueldo de cada trabajador que se viene percibiendo:

- Escolaridad*
- Fiestas Patrias*
- Navidad”*

**3) Resolución de Alcaldía N° 124-11-2017-A-MDL de fecha
08.11.2017**

32

“Artículo Primero.- APROBAR, el ACTA DE TRATO BILATERAL ENTRE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL Y EL SITRAMUN LOBITOS, suscrita el día 31.10.2017, la misma tendrá vigencia a partir del ejercicio fiscal 2018 y que forma parte integrante de la presente Resolución.

(...)

Artículo Tercero.- Establecer, de manera expresa los acuerdos adoptados en el Acta aprobada en el Art. 1° de la presente Resolución, los que a continuación se mencionan:

(...)

4. La Municipalidad ratifica el cumplimiento de la Bonificación Diferencial, Pago de Subsidios, Quinquenios, Tiempo de Servicios, Pago de Remuneraciones y Vacaciones, así como el otorgamiento de las Gratificaciones y bonificaciones consistentes en un sueldo remunerativo



para cada afiliado a su sueldo que vienen percibiendo consistentes en Escolaridad, Fiestas Patrias y Navidad.”

4) Resolución de Alcaldía N° 86-2018-A-MDL de fecha 29.08.2018

“Artículo Primero.- APROBAR, el ACTA DE TRATO BILATERAL ENTRE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL Y EL SINDICATO DE TRABAJADORES MUNICIPALES - SITRAMUN - LOBITOS, suscrita el día 09.08.2018, la misma tendrá vigencia a partir del ejercicio fiscal 2019 y que forma parte integrante de la presente Resolución.

(...)

Artículo Tercero.- Establecer, de manera expresa los acuerdos adoptados en el Acta aprobada en el Art. 1° de la presente Resolución, los que a continuación se mencionan:

(...)

3. Ratificar el pago de las Bonificaciones por Aniversario del Distrito de Lobitos y por el Día del Trabajador Municipal a S/ 1,500.00 (Un mil quinientos y 00/100 soles). Acuerdo: Se ratifica el pago de Bonificaciones por Aniversario del Distrito y Día del Trabajador Municipal en S/.1,500.00 soles respectivamente.

4. La Municipalidad ratifica el cumplimiento de la Bonificación Diferencial de conformidad al Pacto Colectivo del 2018 y de conformidad al cuadro aprobado y acta suscrita entre las partes, Pago de Subsidios dentro del mes de la contingencia, Pago de Quinquenios, Pago de Tiempo de Servicios, Pago de Remuneraciones y Vacaciones, así como el Otorgamiento de las Bonificaciones y Gratificaciones consistente en una remuneración para cada afiliado a su remuneración que vienen percibiendo por Escolaridad, Fiestas Patrias y Navidad. Acuerdo: Se ratifica el cumplimiento de Bonificación Diferencial pactado en el Ejercicio Presupuestal 2018 y de acuerdo al Acta suscrita, asimismo ratificar todos los puntos solicitados en el presente ítem.

(...)

7. La Municipalidad Distrital de Lobitos seguirá otorgando a cada uno de los servidores municipales sindicalizados en forma anual dos juegos de





CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE SULLANA SALA LABORAL DE SULLANA

uniforme institucional, los mismos que se valorizaran a precio de mercado actualizado cada año, fijándose para el presente año en la suma de S/. 1,000.00 (Un Mil y 00/100 soles), y por los años que no se nos han entregado uniformes, que se nos dé el equivalente de cada uniforme a los trabajadores afiliados por la suma de S/ 800.00 (OCHOCIENTOS Y 00/100 SOLES) por CADA AÑO. Acuerdo: Se ratifica la dotación de 02 juegos de Uniformes para cada servidor municipal afiliado y por los años que no se otorgó la dotación de uniformes se aprueba reintegrar a cada servidor municipal afiliado la suma de S/ 500.00 (QUINIENTOS y 00/100 SOLES) por cada año 2016 y 2017 respectivamente y para el presente periodo 2018 queda a espera de la cotización por el área que le compete.”

En ese sentido, conforme se detalla ha quedado claramente identificado cuales son los beneficios remunerativos aprobados por los pactos colectivos que han sido suscritos por la entidad demandada y que hoy solicitan su cumplimiento y pago.

NOVENO.- Ahora bien, cabe precisar que el convenio colectivo se define como el acuerdo que permite crear, modificar o extinguir derechos y obligaciones referidas a remuneraciones, condiciones de trabajo, productividad y demás aspectos concernientes a las relaciones laborales; asimismo, el referido acuerdo emana de una autonomía relativa consistente en la capacidad de regulación de las relaciones laborales entre los representantes de los trabajadores y sus empleadores³⁰. Por su parte, el artículo 4° del Convenio 98 de la Organización Internacional de Trabajo (Convenio relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva), los Estados deberán adoptar medidas adecuadas a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para estimular y fomentar entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por otra, en pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo.

³⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional de fecha doce de Agosto del dos mil cinco, recaída en el Expediente número 008-2005-P I/TC.





DÉCIMO.- Cabe indicar que el artículo 42° del Decreto Supremo 10-2003-TR que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo sobre la Negociación Colectiva, precisa que, “**La convención colectiva de trabajo tiene fuerza vinculante para las partes que la adoptaron. Obliga a éstas, a las personas en cuyo nombre se celebró y a quienes les sea aplicable, así como a los trabajadores que se incorporen con posterioridad a las empresas comprendidas en la misma, con excepción de quienes ocupan puestos de dirección o desempeñan cargos de confianza**”; asimismo, el literal d) del artículo 43° del Decreto Supremo 10-2003-TR, prescribe que, “**La convención colectiva de trabajo tiene las características siguientes: (...). d) Continúa rigiendo mientras no sea modificada por una convención colectiva posterior, sin perjuicio de aquellas cláusulas que hubieren sido pactadas con carácter permanente o cuando las partes acuerden expresamente su renovación o prórroga total o parcial**” (negrita agregada nuestra).

Lo antes señalado concuerda con lo dispuesto en el artículo 28° de la Constitución Política del Perú, según el cual: “*El Estado reconoce los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga. Cautela su ejercicio democrático: 1. Garantiza la libertad sindical. 2. Fomenta la negociación colectiva y promueve formas de solución pacífica de los conflictos laborales. La convención colectiva tiene fuerza vinculante en el ámbito de lo concertado. 3. Regula el derecho de huelga para que se ejerza en armonía con el interés social. Señala sus excepciones y limitaciones*”.

En ese orden de cosas, siguiendo la doctrina jurisprudencial desarrollada por la Corte suprema a través de diversas resoluciones casatorias como la CASACIÓN LABORAL N° 4255-2017 LIMA, tenemos que el ámbito de lo concertado implica que los acuerdos arribados en el procedimiento de negociación y estipulados en el Convenio Colectivo obligan a las partes que los suscribieron, a los trabajadores en cuyo nombre se convino y a quienes les resulte aplicable; así como a los trabajadores que se incorporen con posterioridad a la celebración del pacto colectivo en las empresas partícipes del mismo. Al respecto el autor Rendón Vásquez, Jorge en su libro titulado “Derecho Individual de Trabajo”, ha señalado





que “La Constitución Política del Estado en el numeral 2) del artículo 28°, otorga al Convenio Colectivo fuerza vinculante en el ámbito de lo concertado, lo que implica el establecimiento de normas para los grupos comprendidos en su ámbito de aplicación, y la creación de derechos y obligaciones para los autores de la misma”, lo que se conoce como eficacia normativa; que es recogida expresamente por el artículo 42° de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, el cual señala que el Convenio Colectivo obliga a las personas en cuyo nombre se celebró y a quienes les sea aplicable, así como a los trabajadores que se incorporen con posterioridad a las empresas comprendidas en dicho convenio, con excepción de quienes ocupan puestos de dirección o desempeñan cargos de confianza.

Respecto a la fuerza vinculante de la convención colectiva, el artículo 28° del Reglamento de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, aprobado por el Decreto Supremo N° 011-92-TR, señala que esta característica implica que las partes podrán establecer **el alcance, las limitaciones o exclusiones** que autónomamente acuerdan las partes. Así pues, en virtud de la fuerza vinculante de las convenciones colectivas las partes pueden pactar en dichas convenciones **el alcance, las limitaciones o exclusiones que automáticamente acuerden**. No obstante, la ley por consideraciones de interés social, público o ético puede interponer reglas o establecer limitaciones al contenido de las limitaciones colectivas de trabajo. Sin embargo, la fuerza vinculante no se agota en la simple obligatoriedad de las disposiciones pactadas en el convenio colectivo, sino implica el reconocimiento del mismo como una norma jurídica. En efecto, el convenio colectivo puede contener tres tipos de cláusulas, siendo una de ellas las denominadas “cláusulas normativas”.

DÉCIMO PRIMERO.- De la normatividad antes mencionada se deduce que el derecho a la negociación colectiva, se materializa a través de la celebración de los convenios colectivos de trabajo, constituyendo el mecanismo ideado para la solución pacífica de los conflictos colectivos de trabajo, estando íntimamente relacionado con el derecho de la asociación sindical, su aplicación permite cumplir su objetivo que es





representar y defender los intereses económicos comunes de los afiliados y lograr la justicia en las relaciones que surgen entre el empleador y trabajadores en base al dialogo, de la concertación y de los acuerdos.

DÉCIMO SEGUNDO.- En ese orden de ideas, conforme se advierte de autos, se puede observar que la entidad demandada, es una entidad pública -propiamente forma parte de los Gobiernos Locales-, en tal sentido existen ciertas limitaciones para convenir incrementos remunerativos; La Cuarta Disposición Final de la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto - Ley 28411³¹ ***“Tratamiento de las Remuneraciones, bonificaciones, asignaciones y demás beneficios del Sector Público, se establece que, “1. Las escalas remunerativas y beneficios de toda índole, así como los reajustes de las remuneraciones y bonificaciones que fueran necesarios durante el Año Fiscal para los Pliegos Presupuestarios comprendidos dentro de los alcances de la Ley General, se aprueban mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas, a propuesta del Titular del Sector. Es nula toda disposición contraria, bajo responsabilidad. 2. La aprobación y reajuste de remuneraciones, bonificaciones, aguinaldos y, refrigerio y movilidad de los trabajadores de los Gobiernos Locales, se atienden con cargo a los ingresos corrientes de cada Municipalidad. Su fijación se efectúa de acuerdo a lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 070-85-PCM, publicado el 31 de julio de 1985 y de conformidad a lo prescrito en el presente artículo. Corresponde al Concejo Provincial o Distrital, según sea el caso y bajo responsabilidad, garantizar que la aprobación y reajuste de los precitados conceptos cuenten con el correspondiente financiamiento debidamente previsto y disponible, bajo sanción de nulidad de pleno derecho de los actos administrativos que los formalicen. No son de aplicación a los Gobiernos Locales los aumentos de remuneraciones, bonificaciones o beneficios de cualquier otro tipo*”**

³¹ Derogada por la Única Disposición Complementaria Derogatoria del Decreto Legislativo 1440, publicado el dieciséis de septiembre del dos mil dieciocho, **salvo la Cuarta**, Séptima, Octava, Décima, Duodécima y Décimo Tercera **Disposición Final** y la Segunda, Tercera, Cuarta, Sexta, Séptima y Novena Disposición Transitoria, las cuales mantienen su vigencia. El citado Decreto Legislativo entró en vigencia a partir del uno de enero del dos mil diecinueve.





que otorgue el Poder Ejecutivo a los servidores del Sector Público. Cualquier pacto en contrario es nulo. 3. El Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado - FONAFE mediante Acuerdo de su Directorio aprueba las escalas remunerativas de FONAFE y sus empresas y norma, dentro de su competencia, sobre materia salarial y demás beneficios laborales. En las empresas que conforman la Actividad Empresarial del Estado que no se encuentran sujetas al FONAFE, los incrementos, reajustes u otorgamiento de nuevos conceptos se aprueban mediante decreto supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas. 4. No son de aplicación a las empresas que conforman la actividad empresarial del Estado los aumentos de remuneraciones, bonificaciones o beneficios de cualquier otro tipo que otorgue el Gobierno Nacional a sus servidores y viceversa. 5. Corresponde al Congreso de la República, conforme al artículo 94 de la Constitución Política y los pertinentes de su Reglamento, normar los aspectos referidos en la presente Disposición” (negrita agregada nuestra); ello en la medida que, en cuanto a la negociación colectiva y la prohibición de incrementos remunerativos en el sector público, **es necesario tener en cuenta que el presupuesto constituye un interés público que debe ser tutelado por el Estado a través de limitaciones al derecho a la negociación colectiva de los servidores públicos, el ejercicio de este derecho tendrá como límite lo establecido expresamente por las leyes anuales de presupuesto, toda vez que el Estado tiene sus potestades regladas y no puede, por ello, adoptar decisiones que no estén expresamente señaladas en la ley, por lo que sólo puede actuar y decidir siempre que exista norma habilitante que expresamente le permita conceder u otorgar beneficios al trabajador”.**

Al respecto, es de tener presente que tal como se establece en la Ley N° 28411, corresponde al Consejo Provincial o Distrital, según sea el caso y bajo responsabilidad, garantizar que la aprobación y reajuste de remuneraciones, bonificaciones, aguinaldos, refrigerio y movilidad de los trabajadores de los gobiernos locales, cuenten con el correspondiente financiamiento debidamente previsto y disponible, bajo sanción de





***CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE SULLANA
SALA LABORAL DE SULLANA***

nulidad de pleno derecho de los actos administrativos que los formalicen; no advirtiéndose en el caso de autos que los acuerdos arribados por la comisión paritaria compuesta por los funcionarios de la Municipalidad Distrital de Lobitos y el Sindicato de Trabajadores Municipales de Lobitos, hayan sido objeto de cuestionamiento alguno respecto a la aprobación y reajuste de las remuneraciones y bonificaciones aprobados en estas. Por lo que, si bien existen límites y parámetros para adoptar acuerdos relativos a la aprobación y reajuste de remuneraciones, bonificaciones, aguinaldos y refrigerio y movilidad de los trabajadores de los Gobiernos Locales, también es cierto que tales acuerdos no están prohibidos y, la verificación del cumplimiento de los parámetros o límites presupuestales está a cargo del Consejo Distrital o provincial, de ser el caso, no advirtiéndose en el caso de autos limitación o cuestionamiento alguno respecto de los acuerdos adoptados, por ende, no existe limitación alguna para que se ordene su pago correspondiente.

Por lo tanto, para el suscrito aun cuando es cierto que las leyes presupuestales aplicables a todas las entidades públicas incluyendo a los gobiernos locales, han establecido límites que prohíben todo supuesto relativo a incrementos remunerativos y que los ingresos propios son una de las fuentes de financiamiento de los presupuestos municipales y están constituidos por los recursos que la propia municipalidad recauda directamente vía tributos, multas, venta de bienes muebles o inmuebles, etc.; y la previsión sobre su monto y el modo en que serán usados debe formar parte del presupuesto aprobado al inicio del año fiscal, no es menos cierto que en el presente proceso, ni de la demanda ni de la contestación de la misma, ni siquiera en el escrito de apelación, se ha puesto en tela de juicio la validez de los pactos colectivos invocados, cuanto más si no fluye de lo actuado, que la Administración Municipal hubiere optado por declarar en su oportunidad la nulidad de oficio de las resoluciones administrativas que aprobaron los pactos colectivos en mención en uso de sus atribuciones legales y menos aún, que se hubiere iniciado acción judicial alguna al respecto, por lo que no cabe sino reconocerle al Sindicato los derechos que reclaman de acuerdo a los





pactos colectivos celebrados entre las partes. Sin perjuicio de ello, cabe precisar que respecto a la vigencia de dichas negociaciones, conforme se puede apreciar mediante **Resolución de Alcaldía N° 235-11-2008-GL/MDL** de fecha 04 de noviembre de 2008, se señaló en su artículo segundo: “*DE LAS REMUNERACIONES Y BONIFICACIONES ESPECIALES (...)A partir del año 2009 y con vigencia permanente, a cada uno de los Funcionarios y Servidores (permanente y contratados) de la Municipalidad Distrital de Lobitos, se les otorgará las Asignaciones Especiales Anuales siguientes, afectas a las deducciones de ley: (...), la cual tal como indica tiene vigencia permanente;* la **Resolución de Alcaldía N° 170-12-2013-A-MDL** de fecha 31 de diciembre de 2013 señala “*Artículo Primero.- APROBAR, el ACTA DE TRATO BILATERAL ENTRE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL Y LOS REPRESENTANTES DE LOS TRABAJADORES, suscrita el día 20.12.2013, la misma tendrá vigencia a partir del ejercicio fiscal 2014 y forma parte integrante de la presente resolución. (...)*”, la misma que tendrá **vigencia solo por el año fiscal 2014;** **Resolución de Alcaldía N° 124-11-2017-A-MDL** de fecha 08 de noviembre de 2017 señala: “*Artículo Primero.- APROBAR, el ACTA DE TRATO BILATERAL ENTRE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL Y EL SITRAMUN LOBITOS, suscrita el día 31.10.2017, la misma tendrá vigencia a partir del ejercicio fiscal 2018 y que forma parte integrante de la presente Resolución. (...)*”, la misma que tendrá **vigencia solo por el año fiscal 2018;** la **Resolución de Alcaldía N° 86-2018-A-MDL** de fecha 29 de agosto de 2018 señala: “*Artículo Primero.- APROBAR, el ACTA DE TRATO BILATERAL ENTRE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL Y EL SINDICATO DE TRABAJADORES MUNICIPALES - SITRAMUN - LOBITOS, suscrita el día 09.08.2018, la misma tendrá vigencia a partir del ejercicio fiscal 2019 y que forma parte integrante de la presente Resolución. (...)*” **la misma que tendrá vigencia solo por el año fiscal 2019.**

DÉCIMO TERCERO.- Que, en consecuencia, se evidencia que la decisión de la instancia inferior cuestionada en apelación, se encuentra sustentada con argumentos fácticos y de derecho, encontrándose suficientemente motivada de acuerdo a ley, a los medios probatorios



verificados en el expediente y circunscrita a las pretensiones enunciadas por el demandante oportunamente en el proceso, no habiendo sido enervados los fundamentos de la misma por los agravios del recurso impugnativo presentado por la parte recurrente, lo que conlleva a concluir al suscrito que en ella no se vislumbra vulneración, ni al debido proceso, ni a la debida motivación de las resoluciones judiciales conforme lo exigen los numerales 3) y 5) del artículo 139 de la Constitución, puesto que, la impugnada refleja que el razonamiento guarda relación y es proporcionado con el conflicto que corresponde resolver; por lo tanto, no se evidencia la existencia de vicio alguno que atente contra la citada garantía procesal constitucional, debiendo en consecuencia confirmarse la sentencia venida en grado, al no verificarse los agravios que se invocan en la apelación, debiendo precisar que respecto a la vigencia, la Resolución de Alcaldía N° 235-11-2008-GL/MDL (04.11.2008), su **vigencia será permanente**; Resolución de Alcaldía N° 170-12-2013-A-MDL (31.12.2013), su vigencia será **solo por el año fiscal 2014**; Resolución de Alcaldía N° 124-11-2017-A-MDL (08.11.2017) su vigencia será **solo por el año fiscal 2018**; Resolución de Alcaldía N° 86-2018-A-MDL (29.08.2018), su vigencia será **solo por el año fiscal 2019**.

IV.- DECISIÓN:

Por los fundamentos de hecho antes citados, y estando a los dispositivos legales precitados: MI VOTO es porque **SE CONFIRME** la **sentencia** apelada contenida en la **resolución número cinco**, de fecha diecisiete de febrero del dos mil veinte, que obra de fojas 112 a 121, que resuelve: declarar fundada la demanda Contenciosa Administrativa interpuesta por Sindicato de Trabajadores Municipales de Lobitos, contra la Municipalidad Distrital de Lobitos sobre acción contenciosa administrativa, en consecuencia: Cúmplase en sus propios términos la 1) Resolución de Alcaldía N° 235-11-2008-GL/MDL (04.11.2008). **Precisándose** que tiene **vigencia permanente**; 2) Resolución de Alcaldía N° 170-12-2013-A-MDL (31.12.2013). **Precisándose** que tiene **vigencia solo por el año fiscal 2014**; 3) Resolución de Alcaldía N° 124-11-2017-A-MDL (08.11.2017). **Precisándose** que tiene **vigencia solo por el año**





**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE SULLANA
SALA LABORAL DE SULLANA**

fiscal 2018; Resolución de Alcaldía N° 86-2018-A-MDL (29.08.2018).
Precisándose que tiene **vigencia solo por el año fiscal 2019**.
DEVOLVIÉNDOSE los actuados al Juzgado de origen para su cumplimiento. **Notificándose** la presente a los sujetos procesales con arreglo a ley y a las disposiciones emitidas por el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, descargándose la misma en el Sistema Integrado de Procesos Judiciales.

