



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA  
PRIMERA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA**

**CASACIÓN Nº 15377-2016  
TUMBES**

Los incrementos salariales (remuneraciones, bonificaciones u otros), tienen carácter procedimental y están orientados no solo a regular la forma que la municipalidad puede llegar en forma pacífica a un acuerdo con los trabajadores, en cuanto a sus reivindicaciones laborales, sino que establece también ciertas reglas que deben ser cumplidas a fin de garantizar la aprobación legal y técnica de lo pactado y especialmente la capacidad económica de los gobiernos locales para hacer efectivo los incrementos, ya que cualquier incremento salarial que estos autoricen sólo podrá ser cubierto por recursos provenientes de ingresos propios, de ninguna manera pueden ser financiados por ingresos que tienen otro origen.

Lima, cinco de julio de dos mil dieciocho.-

**LA PRIMERA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL  
TRANSITORIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA.-**

**VISTA;** la causa número quince mil trescientos setenta y siete guión dos mil dieciséis Tumbes; en audiencia pública llevada a cabo en la fecha; producida la votación con arreglo a Ley, se ha emitido la siguiente sentencia:

**MATERIA DEL RECURSO:**

Se trata del recurso de casación interpuesto por la **Municipalidad Provincial de Contralmirante Villar - Zorritos**, mediante escrito de fecha 06 de julio de 2016, de fojas 273 a fojas 276, contra la sentencia de vista de fecha 19 de abril de 2016, obrante de fojas 251 a 256, que confirma la sentencia apelada que declara fundada en parte la demanda; en proceso contencioso administrativo seguido por el demandante **Oscar Bartolomé Saldarriaga Luna** sobre pago de beneficios laborales.



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA  
PRIMERA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA**

**CASACIÓN N° 15377-2016  
TUMBES**

**CAUSALES DEL RECURSO:**

Mediante resolución de fecha 20 de junio de 2017, que corre de fojas 26 a 28, del cuaderno de casación, éste Tribunal Supremo ha declarado procedente el recurso de casación interpuesto por la parte demandada por las causales establecidas en el artículo 386° del Código Procesal Civil, referida a:

- a) *La Infracción normativa del artículo 44° del Decreto Legislativo N° 276.***
  
- b) *La Infracción normativa de la Cuarta Disposición Transitoria de la Ley N°28411.***

**CONSIDERANDO:**

**PRIMERO: petitorio.** Según la demanda, obrante de fojas 15 a 19, el demandante solicita que se declare nula la Resolución Administrativa Ficta que deniega su pedido de pago de los siguientes beneficios y aguinaldos: i) bonificación por el día del trabajador municipal de los años 2007, 2008, 2009 y 2010; ii) aguinaldo navidad del 2007, 2008, 2009 y 2010; iii) beneficio adicional de vacaciones 2008. Como consecuencia de ello requiere el pago de S/.18,909.55 soles, más los intereses legales. Refiere que los beneficios requeridos fueron otorgados mediante las Resoluciones de Alcaldía N.°172-94-A-MPCVZ del 13 de diciembre de 1994; 572-2005-A-MPCVZ del 11 de noviembre de 2005; y, 271-95-MPCVZ del 05 de diciembre de 1995.

**SEGUNDO:** por sentencia de primera instancia, corriente de fojas 181 a 200, se declaró fundada en parte la demanda; **fundada** respecto a los aguinaldos por fiestas patrias y por navidad de medio sueldo bruto más cien nuevos soles, ,



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA  
PRIMERA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA**

**CASACIÓN N° 15377-2016  
TUMBES**

ordenando a la emplazada cumpla con la Resolución de Alcaldía N.° 572-2005-A-MPCVZ, cancelando estos beneficios. Declara **infundado** el extremo correspondiente al pago adicional de vacaciones, bonificación por el día del trabajador municipal y la bonificación por escolaridad. Sustenta su decisión argumentando que: i) las Resoluciones de Alcaldía N.° 172-94-A-MPCVZ y 271-95-MPCVZ, no cumplieron con los requisitos establecidos por el Decreto Supremo N.° 070-85-PCM y tampoco contaron con la opinión favorable de la Comisión Técnica que resulta una condición necesaria para su vigencia. Agrega que no se cumplió con lo dispuesto por la Ley del Presupuesto del Sector Público para los años 1994 y 1995; de allí que resulta infundada la pretensión del recurrente consistente en el pago de los beneficios contemplados en ambas resoluciones; ii) le corresponde el pago de los aguinaldos por fiestas patrias y por navidad de medio sueldo bruto más 100 soles e intereses legales, contenidos en la Resolución de Alcaldía N.° 572-2005-A-MPCVZ, en tanto que goza de plena validez la negociación bilateral; sin embargo, no le corresponde el pago de un monto adicional de vacaciones por cuanto en dicha resolución no se definió la cantidad, deviniendo en infundado dicho extremo.

**TERCERO:** la Sentencia de vista, de fojas 251 a 256, confirma la sentencia que declara fundada en parte la demanda, bajo similares argumentos que la apelada.

**CUARTO:** la demandada en su recurso de casación, de fojas 273 a 276, denuncia la infracción normativa de la Cuarta Disposición Transitoria de la Ley N.° 28411, aduciendo que no se analizó correctamente lo dispuesto en dicha norma por cuanto para determinar si la Resolución de Alcaldía N.° 572-2005-A-MPCVZ, ha sido emitida conforme a Ley, debe verificarse de forma previa si dentro de las recaudaciones e ingresos que percibía la entidad resultan ser suficientes para poder dar el cumplimiento adecuado a lo pactado, siendo necesario contar con el informe emitido por la Gerencia de Rentas para



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA  
PRIMERA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA**

**CASACIÓN N° 15377-2016  
TUMBES**

determinar la disposición presupuestaria necesaria. De otro lado, esta Sala Suprema ha incorporado, en forma excepcional al recurso de casación, la causal de infracción normativa del artículo 44° del Decreto Legislativo N.° 276, a fin de aplicar el derecho objetivo al caso en concreto.

**QUINTO: materia en controversia.** De lo mencionado se colige que la controversia jurídica planteada, considerando la función nomofiláctica del recurso de casación, se centra en determinar: si la Resolución de Alcaldía N.° 572-2005-A-MPCVZ, las Resoluciones de Alcaldía N.° 172-94-A-MPCVZ y 271-95-MPCVZ, cumplieron con los requisitos establecidos por el Decreto Supremo N.° 070-85-PCM y con la opinión favorable de la Comisión Técnica y si se cumplió con lo dispuesto por la Ley del Presupuesto del Sector Público para los años 1994 y 1995, para el otorgamiento de los beneficios reclamados.

**SEXTO: de la Infracción normativa del artículo 44° del Decreto Legislativo N° 276,** que prescribe: “Las Entidades Públicas están prohibidas de negociar con sus servidores, directamente o a través de sus organizaciones sindicales, condiciones de trabajo o beneficios que impliquen incrementos remunerativos o que modifiquen el Sistema Único de Remuneraciones que se establece por la presente Ley, en armonía con lo que dispone el Artículo 60° de la Constitución Política del Perú. Es nula toda estipulación en contrario.”.

**SÉTIMO:** considerando la materia en controversia, conviene analizar algunos aspectos sobre el derecho a la negociación colectiva en el sector público en el marco de las Normas Internacionales de Trabajo de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante OIT), así como en el marco legal peruano en tanto que por el principio de convencionalidad y de conformidad con el artículo 55° de la Constitución que expresa que los tratados internacionales forman parte del ordenamiento jurídico, se han de tener en cuenta.



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA  
PRIMERA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA**

**CASACIÓN N° 15377-2016  
TUMBES**

**OCTAVO:** así tenemos que, en relación a las **normas Internacionales sobre derechos colectivos de los Trabajadores del Sector Público**, nuestro país ha ratificado los siguientes instrumentos internacionales referidos a los derechos colectivos de los trabajadores: **i)** Convenio OIT N° 87: “Sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación” (ratificado el 02 de marzo de 1960); **ii)** Convenio OIT N° 98: “Sobre el derecho a la negociación colectiva” (ratificado el 13 de marzo de 1964); **iii)** Convenio OIT N° 151: “Sobre las relaciones de trabajo en la administración pública” (ratificado el 27 de octubre de 1980). Los tratados internacionales en materia de derechos humanos deben aplicarse para la interpretación de los derechos y libertades que nuestra Constitución consagra en materia laboral. Por lo tanto, los derechos labores de los servidores públicos deben interpretarse de conformidad con lo dispuesto por el artículo 9<sup>7</sup> del Convenio N° 87 relativo a la Libertad Sindical y a la Protección del Derecho de Sindicación; por el artículo 8<sup>8</sup> del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y finalmente por el artículo 8<sup>9</sup> del Protocolo Adicional a la

---

<sup>7</sup> Artículo 9.-

1. La legislación nacional deberá determinar hasta qué punto se aplicarán a las fuerzas armadas y a la policía las garantías previstas por el presente Convenio.

2. De conformidad con los principios establecidos en el párrafo 8 del artículo 19 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, la ratificación de este Convenio por un Miembro no deberá considerarse que menoscaba en modo alguno las leyes, sentencias, costumbres o acuerdos ya existentes que concedan a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía garantías prescritas por el presente Convenio.

<sup>8</sup> Artículo 8.-

1. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar:

a) El derecho de toda persona a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, con sujeción únicamente a los estatutos de la organización correspondiente, para promover y proteger sus intereses económicos y sociales. No podrán imponerse otras restricciones al ejercicio de este derecho que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos;

b) El derecho de los sindicatos a formar federaciones o confederaciones nacionales y el de éstas a fundar organizaciones sindicales internacionales o a afiliarse a las mismas;

c) El derecho de los sindicatos a funcionar sin obstáculos y sin otras limitaciones que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos;

d) El derecho de huelga, ejercido de conformidad con las leyes de cada país.

2. El presente artículo no impedirá someter a restricciones legales el ejercicio de tales derechos por los miembros de las fuerzas armadas, de la policía o de la administración del Estado.

3. Nada de lo dispuesto en este artículo autorizará a los Estados Partes en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo de 1948 relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación a adoptar medidas legislativas que menoscaben las garantías previstas en dicho Convenio o a aplicar la ley en forma que menoscabe dichas garantías.

<sup>9</sup> Artículo 8.- Derechos Sindicales



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA  
PRIMERA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA**

**CASACIÓN Nº 15377-2016  
TUMBES**

Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o “Protocolo de San Salvador”.

**NOVENO:** convenios que forman parte del bloque de constitucionalidad del artículo 28° de la Constitución Política del Estado, que establece: *“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.”*

**DÉCIMO:** **respecto de la infracción normativa de la Cuarta Disposición Transitoria de la Ley N.º 28411.** Esta norma prescribe en cuanto al tratamiento de las Remuneraciones, bonificaciones, asignaciones y demás beneficios relativos a las municipalidades 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,

---

1. Los Estados partes garantizarán:

a. el derecho de los trabajadores a organizar sindicatos y a afiliarse al de su elección, para la protección y promoción de sus intereses. Como proyección de este derecho, los Estados partes permitirán a los sindicatos formar federaciones y confederaciones nacionales y asociarse a las ya existentes, así como formar organizaciones sindicales internacionales y asociarse a la de su elección. Los Estados partes también permitirán que los sindicatos, federaciones y confederaciones funcionen libremente;

b. el derecho a la huelga.

2. El ejercicio de los derechos enunciados precedentemente sólo puede estar sujeto a las limitaciones y restricciones previstas por la ley, siempre que éstos sean propios a una sociedad democrática, necesarios para salvaguardar el orden público, para proteger la salud o la moral públicas, así como los derechos y las libertades de los demás. Los miembros de las fuerzas armadas y de policía, al igual que los de otros servicios públicos esenciales, estarán sujetos a las limitaciones y restricciones que imponga la ley.

3. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a un sindicato.



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA  
PRIMERA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA**

**CASACIÓN Nº 15377-2016  
TUMBES**

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. (...)

**UNDÉCIMO:** que en cuanto a los derechos colectivos de los trabajadores, dentro de nuestro ordenamiento, el artículo 28 de la Constitución Política del Estado 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 carácter vinculante en el ámbito de lo concertado. Por lo tanto para ser titular de este derecho hay una condición previa que se deriva del carácter colectivo de la negociación, de manera que los titulares deben ser los sindicatos, las organizaciones representativas de los trabajadores o los representantes de los trabajadores.

**DUODÉCIMO:** la Constitución Política del Estado reconoce en el artículo 42 el derecho de sindicación y huelga de los servidores públicos disponiendo que: *“Se reconocen los derechos de sindicación y huelga de los servidores públicos. No están comprendidos los funcionarios del Estado con poder de decisión y los que desempeñan cargos de confianza o de dirección, así como los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional.”*. De la lectura literal del mencionado artículo podría sostenerse que el derecho a la negociación colectiva para los servidores públicos se encuentra limitada a la sindicación y a la huelga, debido a que sólo reconoce a éstos, más no a la negociación colectiva; pero el que no se reconozca expresamente este derecho a los



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA  
PRIMERA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA**

**CASACIÓN N° 15377-2016  
TUMBES**

servidores públicos, no debe inducir a sostener que no son titulares del mismo, toda vez que este precepto constitucional debe ser interpretado simultáneamente con otras disposiciones de la Constitución y Acuerdos y/o Tratados Internacionales sobre dicha materia ratificado por nuestro país, entre ellos el Convenio N° 151 de la Organización Internacional de Trabajo relativo a la protección de derechos de sindicación y a los procedimientos para determinar las condiciones del empleo en la administración pública.<sup>10</sup>

**DÉCIMO TERCERO:** el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 0008-2005-PI/TC<sup>11</sup> ha señalado claramente lo siguiente: *“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 Organización Internacional de Trabajo relativo a la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones del empleo en la administración pública”*. De esta manera el Tribunal Constitucional reconoce que el derecho a la sindicación de los trabajadores públicos involucra el ejercicio del derecho a la negociación colectiva, en tanto que constituye una expresión del derecho de libertad sindical, recogiendo así el aspecto colectivo de este

---

<sup>10</sup> En su artículo 7 establece que deberán de 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.

<sup>11</sup> El Tribunal Constitucional con fecha 08 de agosto de 2005, declaró infundada la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por don Juan José Gorriti y más de cinco mil ciudadanos contra diversos artículos de la Ley Marco del Empleo Público- Ley Nro. 28175.



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA  
PRIMERA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA**

**CASACIÓN Nº 15377-2016  
TUMBES**

derecho, que se expresa en la facultad de los sindicatos de auto organizarse y actuar libremente en la defensa de los intereses de los trabajadores. A los trabajadores estatales se les aplican todos los derechos del trabajo por tener un origen constitucional común, del cual se puede inferir que se encuentran los derechos de libertad sindical, negociación colectiva y huelga previstos en el artículo 28 de la Constitución del Estado. Consecuentemente se puede concluir que los sindicatos de servidores públicos son titulares del derecho a la negociación colectiva y que éste es un derecho de fuente constitucional.

**DÉCIMO CUARTO:** no obstante ello, resulta importante resaltar que el ejercicio del derecho a la negociación colectiva de los trabajadores públicos, como cualquier otro derecho, no es absoluto, pues está sujeto a límites. Así, el principal límite constitucional a la negociación colectiva en la Administración Pública se encuentra en el principio de legalidad de la actuación administrativa, la cual debe realizarse de acuerdo con el presupuesto general del Estado, que impone un presupuesto equilibrado y equitativo que es aprobado por el Congreso de la República, dado que las condiciones de empleo en la administración pública se financian con recursos de todos los contribuyentes y de la Nación<sup>12</sup>. Nuestra Constitución Política fija determinadas normas relativas al presupuesto público que asigna equitativamente los recursos públicos y su proyecto debe estar indudablemente equilibrado. En consecuencia, si el empleador es el Estado a través de diferentes dependencias (Ministerios, Gobiernos Regionales y Locales, etc.) las limitaciones presupuestales que nacen de la Constitución deben ser cumplidas en todos los ámbitos del Estado.

**DÉCIMO QUINTO:** que, en cuanto al derecho de sindicación y negociación colectiva que tienen los trabajadores públicos, el Estado reguló el mismo a

---

<sup>12</sup> LOPEZ GOMEZ, José Manuel. "La Negociación Colectiva en el Sector Público". En: <http://personal.us.es/jmlopezgomez/images/docs/publicaciones/revistas/negociacioncolectiva.pdf>. Consulta: 15 de febrero de 2013.



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA  
PRIMERA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA**

**CASACIÓN N° 15377-2016  
TUMBES**

través de las siguientes normas: i) **Decreto Supremo N° 003-82-PCM** de fecha veintidós de enero de mil novecientos ochenta y dos, que regula el derecho de los servidores públicos a constituir organizaciones sindicales; ii) **Decreto Supremo N° 026-82-JUS**, que complementa a la norma citada; iii) **Resolución Jefatural N° 134-82-INAP/DIGESNAP** de fecha dieciocho de mayo de mil novecientos ochenta y dos, que aprueba el procedimiento de inscripción de las organizaciones sindicales de servidores públicos; iv) **Decreto Supremo N° 070-85-PCM**, que establece el procedimiento de la negociación bilateral para determinar las remuneraciones por costo de vida y por condiciones de trabajo de los trabajadores municipales; v) En relación a la prohibición, dispuesta en el **artículo 44 del Decreto Legislativo 276**, el Tribunal Constitucional ha señalado que son nulos de pleno derecho los actos administrativos contrarios a la ley y, en cualquiera de los casos a que se refiere el artículo 45 del Reglamento de Normas Generales de Procedimientos Administrativos aprobado mediante Decreto Supremo N° 006-67-SC el once de noviembre de mil novecientos sesenta y siete y (vigente hasta el veintiocho de diciembre de mil novecientos noventa y dos norma aplicable a la fecha de celebración de los Convenios Colectivos de la década de mil novecientos ochenta), la nulidad podrá ser declarada de oficio, aun cuando el acto administrativo haya quedado consentido.<sup>17</sup> Por lo tanto de acuerdo con instrucciones específicas sobre la materia, la negociación colectiva solo puede referirse a reajuste por costo de vida y condiciones generales de trabajo, que pueden cubrirse con recursos presupuestarios existentes. No se puede considerar en caso alguno las condiciones que impliquen actos de administración o de imperio, ni las que requieran partidas presupuestales adicionales.

**DÉCIMO SEXTO:** la Cuarta Disposición Transitoria de la Ley N° 28411- Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto dispone que la aprobación y

---

<sup>17</sup> Véase: STC. N° 2891-2002-AC/TC de 24 de abril de 2003, STC. N° 1020-2004-AC/TC de 20 de mayo de 2004, STC. N° 1849-2002-AC/TC de 19 de diciembre de 2003, STC. N° 955-2001-AA/TC de 22 de agosto de 2002, en tre otras.



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA  
PRIMERA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA**

**CASACIÓN N° 15377-2016  
TUMBES**

reajuste de remuneraciones, bonificaciones, aguinaldos, refrigerio y movilidad de los trabajadores de los Gobiernos Locales “se efectúa de acuerdo a lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 070-85-PCM publicado el treinta y uno de julio de mil novecientos ochenta y cinco”. Esto es, mediante trato directo con las organizaciones sindicales, en los gobiernos locales la negociación colectiva, es admitida solo con respecto a “incrementos remunerativos por costo de vida” y de acuerdo a los recursos de cada entidad<sup>18</sup>. La fijación de condiciones salariales para los servidores públicos, a través de una negociación colectiva, tiene como limitaciones las que establezcan anualmente las leyes de presupuesto; éstas contienen puntuales parámetros en cuanto al uso de los recursos públicos para el incremento remunerativo, reconocimiento de bonificaciones o asignaciones económicas para sus servidores públicos.

**DÉCIMO SÉTIMO:** con respecto al Decreto Supremo N° 003-82-PCM, que estableció la regulación del procedimiento de negociación colectiva. Para que la fórmula de arreglo a que hubiere arribado la Comisión Paritaria entre en vigencia, deberá contar, bajo responsabilidad, con la opinión favorable de la Comisión Técnica que debía emitir un informe sobre los aspectos legales, técnicos y posibilidades presupuestales de la petición y formule sus recomendaciones y sugerencias. Anualmente, el Instituto Nacional de Administración Pública INAP debía organizar Comisiones Técnicas integradas por dos representantes del Ministerio de Economía, Finanzas y Comercio, dos representantes del Ministerio de Justicia y dos representantes del Instituto Nacional de Administración Pública. Cuando la fórmula de arreglo propuesta por la Comisión Paritaria no fuere observada por la Comisión Técnica, el Titular de la Repartición expediría la resolución aprobatoria correspondiente. Si fuese observada la fórmula de arreglo, el Titular de la Repartición devolverá los actuados a la Comisión Paritaria para que considere las observaciones. En el

---

<sup>18</sup> BALBIN TORRES, Edgardo. “*Unilateralismo y Negociación Colectiva en la Administración Pública*”. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, 2005, pp.190.



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA  
PRIMERA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA**

**CASACIÓN N° 15377-2016  
TUMBES**

caso de que la Comisión Paritaria recoja las observaciones formuladas, el Titular de la Repartición, procederá a dictar resolución aprobatoria respectiva.

**DÉCIMO OCTAVO:** a través del Decreto Supremo N° 070-85-PCM se estableció los procedimientos de la negociación colectiva para los Gobiernos Locales en la determinación de las remuneraciones por costos de vida y por condiciones de trabajo de los funcionarios y servidores. Esta negociación bilateral se efectuará de acuerdo con las normas pertinentes del Decreto Supremo N° 003-82-PCM de fecha veintidós de enero de mil novecientos ochenta y dos y Decreto Supremo N° 026-82-JUS de fecha trece de abril de mil novecientos ochenta y dos. Procedimiento que estuvo vigente desde enero de mil novecientos ochenta y dos hasta la vigencia del Decreto Supremo N° 074-95-PCM.

**DÉCIMO NOVENO:** que, del análisis de estas normas se advierte que estas establecen dos condiciones para que los gobiernos locales puedan otorgar incrementos salariales (remuneraciones, bonificaciones u otros): **1)** Que se fijen por el procedimiento señalado en los Decretos Supremos N° 003-82-PCM y N° 070-85-PCM; tiene carácter procedimental y está orientada no solo a regular la forma que la municipalidad puede llegar en forma pacífica a un acuerdo con los trabajadores, en cuanto a sus reivindicaciones laborales, establece ciertas reglas que deben ser cumplidas a fin de garantizar la aprobación legal y técnica de lo pactado y especialmente la capacidad económica de la Municipalidad para hacerlo efectivo; y **2)** Que los incrementos sean atendidos con cargo a los ingresos propios de cada municipalidad. Se encuentra relacionada con la capacidad económica de los gobiernos locales para hacer efectivo los incrementos. Lo cual es una exigencia básica de los funcionarios municipales, ya que cualquier incremento salarial que estos autoricen sólo podrá ser cubierto



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA  
PRIMERA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA**

**CASACIÓN N° 15377-2016  
TUMBES**

por recursos provenientes de ingresos propios<sup>19</sup>, por lo tanto no pueden ser financiados por ingresos que tienen otro origen.

**VIGÉSIMO:** el Estado se regula económica y financieramente por el presupuesto público conforme dispone el artículo 77 de la Constitución Política del Estado, siendo relevante lo indicado en el segundo párrafo: *"La administración económica y financiera del Estado se rige por el presupuesto que anualmente aprueba el Congreso. La estructura del presupuesto del sector público contiene dos secciones: Gobierno Central e instancias descentralizadas. El presupuesto asigna equitativamente los recursos públicos, su programación y ejecución responden a los criterios de eficiencia de necesidades sociales básicas y de descentralización. Corresponden a las respectivas circunscripciones, conforme a ley, recibir una participación adecuada del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado en la explotación de los recursos naturales en cada zona en calidad de canon."* Interpretando este artículo, la negociación colectiva de los trabajadores públicos deben efectuarse considerando el límite constitucional que impone un presupuesto equilibrado y equitativo- que debe ser aprobado por el Congreso de la República- ya que las condiciones de trabajo en la administración pública se financian con los recursos de todos los contribuyentes.

**VIGÉSIMO PRIMERO:** el equilibrio fiscal es de interés público, por lo que debe ser tutelado por el Estado a través de limitaciones a la negociación colectiva de

---

<sup>19</sup> Como sabemos los ingresos propios son una de las fuentes de financiamiento de los presupuestos municipales y están constituidos por los recursos que las municipalidades recaudan directamente vía tributos, multas, ventas de bienes muebles e inmuebles, etc., y la previsión sobre su monto y el modo en que serán usados debe formar parte del presupuesto aprobado al inicio de cada año fiscal. En este contexto 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 municipal que signifique el otorgamiento de incrementos salariales, bajo cualquier modalidad, sean de origen voluntario o convencional, debe estar incluida en el presupuesto, el cual debe contener como fuente de financiamiento los ingresos propios. Si esto no fuera así, si no se tiene asegurado el financiamiento (a través de ingresos propios) de cualquier incremento salarial, y aun si éste se aprueba, las autoridades municipales estarían incumpliendo las normas presupuestales al adquirir obligaciones dinerarias de cumplimiento obligatorio, sin contar previamente con los recursos necesarios para ser cubiertos, sino al mismo tiempo estarían transgrediendo el principio de equilibrio presupuestal de acuerdo al artículo 78 de la Constitución Política del Estado.



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA  
PRIMERA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA**

**CASACIÓN Nº 15377-2016  
TUMBES**

los trabajadores públicos, el ejercicio de este derecho tiene como límite lo establecido abiertamente por las leyes anuales de presupuesto, el Estado tiene potestades regladas y no puede adoptar decisiones que no están formalmente estipuladas en la ley, por lo que sólo puede actuar y decidir siempre que exista norma que expresamente le permita conceder u otorgar beneficios al trabajador público. La negociación colectiva en el Sector Público no puede ser examinada con la amplitud que sí es posible en el ámbito del Sector Privado, pues mientras que en este último no existen limitaciones para otorgarse beneficios económicos superiores y/o adicionales a los establecidos en la legislación laboral respectiva, por primar la autonomía de la voluntad para decidir sobre incrementos y condiciones de trabajo, en el primero concurren estipulaciones legales que restringen y determinan específicamente el ámbito sobre el cual es posible concertar un convenio colectivo.

**VIGÉSIMO SEGUNDO:** el Estado a diferencia del empleador privado, no puede o se encuentra limitado por disposiciones presupuestarias, de conceder u otorgar nuevos derechos, beneficios, mejoras, asignaciones o incrementar los existentes, que no se encuentren autorizados dentro del marco legal. Por lo tanto cuando el “Estado-Employador” participa en una negociación colectiva, no puede deshacerse de las potestades normadas como límites para la formación de su voluntad, por lo que cualquier exceso a dichos límites, carecería de sustento legal efectivo.<sup>21</sup> Siendo unos de los límites para la actuación de los funcionarios públicos a cargo de las entidades del Estado entre ellas las Municipalidades, las normas presupuestarias como instrumento de racionalización y organización de las actividades financieras y económicas del sector público, que corresponde ser propuesto por el Poder Ejecutivo y posteriormente aprobado por el Poder Legislativo de acuerdo a la división de poderes en que se sustenta el Estado, correspondiendo en el caso de las

---

<sup>21</sup> Véase: Informes Legales Nros. 337 y 063-2010-SERVIR/GG-OAJ, disponibles en: [http:// www. servir.gob.pe](http://www.servir.gob.pe). Consulta: 12 de febrero de 2013.



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA  
PRIMERA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA**

**CASACIÓN N° 15377-2016  
TUMBES**

Municipalidades aprobar su presupuesto, estableciendo la previsión de sus ingresos y sobre esa base definir la forma en que esos ingresos serán gastados. Ya que cada año las Leyes de Presupuesto han fijado parámetros a los gobiernos locales para el incremento remunerativo, reconocimiento de bonificaciones o asignaciones económicas para sus trabajadores públicos. Es importante precisar que las limitaciones sólo son aplicables únicamente al ejercicio fiscal del año correspondiente, extendiéndose su ejercicio sólo si la Ley del Presupuesto correspondiente a dicho año conservara una limitación similar.

**VIGÉSIMO TERCERO:** en este contexto, los convenios colectivos celebrados entre los trabajadores públicos y los gobiernos locales, de los periodos del año mil novecientos ochenta y dos hasta mil novecientos noventa y cinco, sólo tienen validez, si se ha observado el procedimiento establecido en los Decretos Supremos N° 003-82-PCM, N° 026-82-JUS y N° 070-85-P CM, en estricta concordancia con las leyes anuales de presupuesto y para que la fórmula de arreglo a que hubiera llegado la Comisión Paritaria entre en vigencia deberá contar bajo responsabilidad con la opinión técnica de la Comisión Técnica.

**VIGÉSIMO CUARTO:** en el caso de autos, del petitorio demandado se desprende que el actor solicitó el pago de diversos conceptos, siendo que tanto el juez de primera instancia como el de la segunda instancia, luego de declarar fundada en parte la demanda, ordenaron a la emplazada el pago de: i) aguinaldo por fiestas patrias y aguinaldos de navidad de los años 2007, 2008, 2009, 2010 y 2011, en base a un acuerdo aprobado mediante la Resolución de Alcaldía N.° 572-2005-A-MPCVZ, más los intereses legales. Por lo que procederemos a efectuar el análisis sólo respecto a dicho extremo.

**VIGÉSIMO QUINTO:** en relación a dicho pacto colectivo del año 2005 se evaluará su validez a la luz de la Ley N.° 28175-Le y Marco del Empleo Público,



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA  
PRIMERA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA**

**CASACIÓN N° 15377-2016  
TUMBES**

y según lo dispuesto por la Ley N.° 28411, para determinar la existencia de un real acuerdo con la entidad edil para el otorgamiento de los beneficios peticionados.

**VIGÉSIMO SEXTO:** a fojas 56, obra el informe N.° 92-2011-GA-MPCVZ, de fecha 06 de octubre de 2011, expedido por el Gerente de Administración mediante el cual informa que los pagos efectuados en el año 2007 al 2011 se hicieron de acuerdo a la disponibilidad económica de la entidad y que ante la falta de recursos se dificulta la atención de los pagos.

**VIGÉSIMO SÉTIMO:** aunado a ello, el mencionado pacto colectivo recogido en la Resolución de Alcaldía N.° 572-2005-A-MPCVZ (fojas 8/10) se observa de su contenido que no prevé ni dispone el correspondiente financiamiento para otorgar los beneficios que en ellas disponen. Por tanto no cumple con el requisito establecido en la Ley N.° 28411.

**VIGÉSIMO OCTAVO:** así las cosas, al ordenar el otorgamiento del beneficio contenido en los mencionados acuerdos colectivos, pese a que estos no reúnen los requisitos legales para gozar de validez, la sentencia de vista ha incurrido por consiguiente en infracción normativa del artículo 44° del Decreto Legislativo N° 276, por lo que el recurso de casación deviene en fundado.

**DECISIÓN:**

Por estas consideraciones, **de conformidad con el dictamen emitido por el señor Fiscal Supremo en lo Contencioso Administrativo;** y en aplicación de lo dispuesto en el artículo 396° del Código Procesal Civil, declararon **FUNDADO** el recurso de casación interpuesto por la **Municipalidad Provincial de**



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA  
PRIMERA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA**

**CASACIÓN N° 15377-2016  
TUMBES**

**Contralmirante Villar - Zorritos**, mediante escrito de fecha 06 de julio de 2016, de fojas 273 a fojas 276, en consecuencia, **CASARON** la sentencia de vista de fecha 19 de abril de 2016, obrante de fojas 251 a 256, y actuando en sede de instancia **REVOCARON** la sentencia apelada que confirma la sentencia apelada que declara fundada en parte la demanda y **REFORMÁNDOLA** la declararon **INFUNDADA**; **ORDENARON** la publicación del texto de la presente sentencia en el Diario Oficial “El Peruano”, conforme a Ley; en el proceso contencioso administrativo seguido por **Oscar Bartolomé Saldarriaga Luna** contra la **Municipalidad Provincial de Contralmirante Villar - Zorritos**, sobre pago de beneficios laborales; y, los devolvieron, interviniendo como ponente el señor Juez Supremo **Rubio Zevallos**.-

**S.S.**

**TORRES VEGA**

**MAC RAE THAYS**

**RUBIO ZEVALLOS**

**RODRÍGUEZ CHÁVEZ**

**MALCA GUAYLUPO**

DYO/gmt