



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
SALA CIVIL PERMANENTE**

**CASACIÓN N° 4075 - 2018
JUNIN**

INDEMNIZACIÓN POR RESPONSABILIDAD FUNCIONAL

SUMILLA: *Para que una resolución judicial se encuentre debidamente motivada se requiere que: a) exista coherencia entre las “premisas”, normativa y fáctica, y la “decisión adoptada”; b) las premisas, normativa y fáctica, se encuentren debidamente justificadas; c) las premisas o razones que sustentan la decisión sean suficientes para dar por resuelto el caso planteado; y, d) al justificar dichas premisas se haya dado respuesta a los argumentos expuestos por las partes.*

Lima, veinticinco de agosto de dos mil veintidós.-

LA SALA CIVIL PERMANENTE DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA, vista la causa número cuatro mil setenta y cinco - dos mil dieciocho, en audiencia pública de la fecha y producida la votación de acuerdo a ley, emite la siguiente sentencia.

I. ASUNTO:

Se trata de los recursos de casación interpuestos por los demandados **Jesús Melchora Ascurra Palacios; Betty Chamorro Balvin; y, Aida René Román Ticse, Cesar Santivañez Ricse, Nancy Haydee Capcha Tello y María Del Socorro Durand Contreras; contra la sentencia de vista**, contenida en la resolución de fecha veinticinco de junio de dos mil dieciocho, **que confirma la sentencia apelada**, contenida en la resolución de fecha ocho de noviembre de dos mil diecisiete, **que declaró fundada la demanda** y ordenó a dichos



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
SALA CIVIL PERMANENTE**

**CASACIÓN N° 4075 - 2018
JUNIN**

INDEMNIZACIÓN POR RESPONSABILIDAD FUNCIONAL

demandados pagar, de forma solidaria, la suma de S/ 302,606.47 por concepto de indemnización por responsabilidad contractual (daño emergente).

II. ANTECEDENTES:

2.1. DEMANDA.- La contraloría General de la República, representada por el procurador público de dicha entidad, a través de su demanda de indemnización por responsabilidad funcional, solicita que se ordene a los demandados le paguen la suma de S/ 315,690.86 por concepto de responsabilidad contractual, porque la Comisión Auditora de la Contraloría General de la República determinó que los demandados, al haber aprobado y dispuesto durante los años 2004, 2005 y 2006 -en mérito a convenios colectivos- el incremento de beneficios laborales (como son: bono de escolaridad, bono vacacional y aguinaldos) a favor de los funcionarios de confianza, le ocasionaron a la Municipalidad Distrital de Chilca un perjuicio económico ascendente a S/ 315,690.86.

2.2. CONTESTACIONES DE LA DEMANDA.- Los demandados contestaron la demanda de forma negativa. Así, tenemos:

- a) El demandado Gerardo Acuña Hospinal, cuyo recurso de casación fue rechazado, negó los hechos de la demanda.



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
SALA CIVIL PERMANENTE**

**CASACIÓN N° 4075 - 2018
JUNIN**

INDEMNIZACIÓN POR RESPONSABILIDAD FUNCIONAL

- b) El demandado Jesús Melchora Ascurra Palacios, cuyo recurso de casación fue declarado procedente, refirió, en esencia, que:
- Conforme al artículo 42 de la Constitución Política, a los pactos colectivos se les reconoce fuerza de ley y los incrementos cuestionados fueron aprobados cumpliendo la normativa pertinente para todos los trabajadores de la Municipalidad Distrital de Chilca; por lo tanto, si bien los funcionarios de confianza no pueden sindicalizarse no existe norma que prohíba la percepción de los incrementos remunerativos, bonos y demás aprobados para los demás trabajadores municipales.
 - En el informe legal de la Autoridad Nacional del Servicio Civil 310-2010- SERVIR/GG/OAJ se indica que las bonificaciones por escolaridad y aguinaldos por fiestas patrias y navidad también les corresponden a los funcionarios públicos en tanto ocupen la plaza por un periodo superior a los 30 días calendarios y a partir del año 2000, la negociación bilateral para los gobiernos locales se regula por el artículo 52 de la Ley 27029 - Ley de Gestión Presupuestaria del Estado que determina que los incrementos remunerativos y bonos, en el caso de los órganos de gobierno locales, se regula por el Decreto Supremo 070-85-PCM, contenido normativo reiterado por la Ley 28411 - Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, las que no prohíben de manera expresa que los pactos colectivos



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
SALA CIVIL PERMANENTE**

**CASACIÓN N° 4075 - 2018
JUNIN**

INDEMNIZACIÓN POR RESPONSABILIDAD FUNCIONAL

sean aplicables a favor de los funcionarios de confianza, situación que cambia recién con los artículos 42 y 43 de la Ley del Servicio Civil - Ley 30057, que establece expresamente que los funcionarios públicos no son beneficiarios de los acuerdos colectivos.

- El Oficio 012-93-INAP/CT, del 13 de Setiembre de 1993, establece que de acuerdo a la Ley de Presupuesto de 1993 y Ley 28968, la negociación bilateral está orientada a todos los trabajadores municipales y la sentencia del Tribunal Constitucional 1035-2001-AC/TC se ha indicado que los incrementos remunerativos, bonificaciones y demás de los trabajadores municipales, se aprueban de acuerdo a lo que dispone el Decreto Supremo 070-85-PCM.
 - La demanda no cumple con el requisito de imputación necesaria al determinar la comisión de una falta por lo que debe ser declarada infundada.
- c) Los demandados Cesar Luis Molina Vallejo y Luz Livia Paitán Remuzgo, quienes no interpusieron recurso de casación, negaron los hechos de la demanda.
- d) Los demandados Cesar Santivañez Ricse, Nancy Hyde Capcha Tello y Aida René Román Ticse, cuyos recursos de casación fueron declarados procedentes, en esencia, sostuvieron:



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
SALA CIVIL PERMANENTE**

**CASACIÓN N° 4075 - 2018
JUNIN**

INDEMNIZACIÓN POR RESPONSABILIDAD FUNCIONAL

- Los pactos colectivos tienen fuerza de ley y, en tal sentido, deben ser cumplidos.
- Los incrementos se venían pagando regularmente; por lo que, constituyen derechos adquiridos que no pueden ser desconocidos ni por el propio alcalde.
- La Autoridad Nacional del Servicio Civil con informe 310-2010-SERVIR/GG/OAJ establece que los trabajadores de confianza no tienen derecho a sindicalizarse, pero tal restricción no implica que no pueden beneficiarse de los derechos otorgados por convenio colectivo, ya que el Instituto Nacional de Administración Pública determinó que todo incremento y beneficio que se otorgue vía pacto colectivo corresponde hacerlo extensivo también al Alcalde, Director Municipal y Directores con cargo de confianza. En todo caso, tal prohibición no se aplica al personal de confianza de las municipalidades.
- Ninguna de las normas citadas por la demandante (con excepción de Ley del Servicio Civil, que entró en vigencia posteriormente) prohíbe a los funcionarios de confianza gozar de los beneficios o incrementos establecidos mediante pactos colectivos.
- El artículo 02 del Decreto Supremo 070-88-PCM establece que las remuneraciones, aguinaldos y bonificaciones de los funcionarios y servidores municipales se determinan por negociación bilateral,



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
SALA CIVIL PERMANENTE**

**CASACIÓN N° 4075 - 2018
JUNIN**

INDEMNIZACIÓN POR RESPONSABILIDAD FUNCIONAL

conforme a lo establecido en el Decreto Supremo 003-82-PCM; por lo que, les correspondía dichos beneficios; tanto más, si la Municipalidad Distrital de El Tambo cuenta con opinión favorable de la Comisión del Instituto Nacional de Administración Pública [oficio 047-934INAP/CT, del 30 de junio de 1994]; y, la Municipalidad Distrital de Chilca se encuentra en la misma situación.

- El artículo 121 del Decreto Supremo 005-90-PCM, reglamento del Decreto Legislativo 276 establece que las entidades no pueden discriminar al otorgar derechos y beneficios entre servidores sindicalizados y no sindicalizados.
 - La imputación que se hace en el escrito de demanda referido a la antijuridicidad, no cumple con el requisito de imputación necesaria, por cuanto se trata de una formulación genérica de cargos sin una adecuada subsunción de las conductas señaladas como infracción.
- e) La demandada María Del Socorro Durand Contreras, cuyo recurso de casación fue declarado procedente, refirió, en esencia, que:
- En su condición de funcionaria de la Municipalidad Distrital de Chilca cumplió con la normativa correspondiente, como es el numeral 2 de la Cuarta Disposición Transitoria de la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, que determina que los incrementos remunerativos, bonificaciones y aguinaldos de los



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
SALA CIVIL PERMANENTE**

**CASACIÓN N° 4075 - 2018
JUNIN**

INDEMNIZACIÓN POR RESPONSABILIDAD FUNCIONAL

trabajadores de los gobiernos locales se fijan de acuerdo a lo establecido en el Decreto Supremo 070-85-PCM.

- El artículo 42 de la Constitución Política prohíbe la sindicalización de los trabajadores de confianza, pero no prohíbe que sean beneficiarios de bonificaciones e incrementos remunerativos. Además, si la interpretación de la demandante fuera correcta, nunca se incrementarían las remuneraciones de los trabajadores de confianza, vulnerándose así el derecho a la igualdad, situación que determinaría que nadie acepte los cargos de confianza por cuanto las remuneraciones estarían congeladas.
 - El caso de la Municipalidad Distrital de Chilca, es el mismo de la Municipalidad Distrital de El Tambo que cuenta con informes técnicos favorables de la Comisión Técnica del Instituto Nacional de Administración Pública, conforme al contenido de los oficios 012-93-INAP/CT, 028-93-INAP/CT, 047-94-INAP/OGAL-CT y 018-95-INAP/CT (OGAL).
- f) La demandada Betty Chamorro Balvin, cuyo recurso de casación fue declarado procedente, no contestó la demanda y, por tal motivo, fue declarada rebelde.

2.3. SENTENCIA.- Luego de haberse tramitado el proceso conforme a su naturaleza, el Juez del Tercer Juzgado Civil de Huancayo, a través de la



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
SALA CIVIL PERMANENTE**

**CASACIÓN N° 4075 - 2018
JUNIN**

INDEMNIZACIÓN POR RESPONSABILIDAD FUNCIONAL

sentencia contenida en la resolución N.° 15 de fecha 08 de noviembre de 2017, declaró fundada en parte la demanda, porque:

- a) Los acuerdos remuneratorios establecidos por convenios colectivos no son aplicables a los funcionarios que se desempeñan en cargo de confianza, de conformidad con el artículo 2 del Decreto Supremo N.° 070-85-PCM y el artículo 2 del Decreto Supremo 0003-82-PCM e Informe Legal 238-2010-SERVIR/GG-0AJ.
- b) Los demandados no actuaron conforme a lo establecido en la ley ni cautelaron el patrimonio del Estado, a pesar de que, conforme al marco normativo de aquel entonces, los funcionarios de confianza no podían gozar de dicha clase de incrementos.

2.4. SENTENCIA DE VISTA.- Posteriormente, los demandados Cesar Santivañez Ricse, Aida René Román Ticse, Nancy Haydee Capcha Tello, Cesar Luis Molina Vallejo, Jesús Melchora Ascurra Palacios, María del Socorro Durand Contreras y Juan Pablo Sobrevilla Jauregui y Gerardo Acuña Hospinal interpusieron recurso de apelación contra la sentencia de primer grado que declaró fundada en parte la demanda; por lo que, **la Sala Civil de Huancayo de la Corte Superior de Justicia de Junín**, mediante la sentencia de vista contenida en la resolución N.° 23 de fecha 25 de junio de 2018, **confirmó la sentencia de primer grado**, por argumento similares a los expuestos por el juez de primera instancia; y, además, porque el informe del servir citado por el



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
SALA CIVIL PERMANENTE**

**CASACIÓN N° 4075 - 2018
JUNIN**

INDEMNIZACIÓN POR RESPONSABILIDAD FUNCIONAL

juez de primera instancia, si bien no había sido emitido al momento de aprobarse tales incrementos, sí resulta aplicable al presente caso, dado que se trata de una interpretación de las normas que en aquel entonces sí se encontraban vigentes y que resultan aplicables a dicho caso.

2.5. RECURSOS DE CASACIÓN.-

Esta Sala Suprema, mediante resolución de fecha 01 de junio de 2020, declaró procedente el recurso de casación de **Jesús Melchora Ascurra Palacios**, por las siguientes causales:

(i) La infracción normativa de carácter procesal:

- a) *“Artículo 139 incisos 3 y 5 de la Constitución Política del Perú, señala que la valoración de la prueba debe estar debidamente motivada con la finalidad de que el justiciable pueda comprobar los hechos, y la omisión injustificada comporta la vulneración del derecho fundamental a la prueba y por ende el debido proceso que conforme se aprecia de su recurso de apelación en él señala como agravios 13 puntos los mismos que no han sido materia de pronunciamiento. La Sala Superior determinó respecto de todos los agravios denunciados que estos estaban referidos a: i) Que la resolución impugnada contraviene los principios jurisdiccionales del debido proceso, tutela jurisdiccional efectiva y motivación. ii) La Resolución apelada*



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
SALA CIVIL PERMANENTE**

**CASACIÓN N° 4075 - 2018
JUNIN**

INDEMNIZACIÓN POR RESPONSABILIDAD FUNCIONAL

encuentra sustento en el Informe Legal N.° 238-2010 -SERVIR/GG-OAJ y el Informe Técnico N.° 523-2014- SERVIR/GPGSC los mismos que no resultan aplicables al caso, toda vez que los hechos se refieren a los pactos colectivos de los años 2004, 2005 y 2006. iii) El a quo no ha tenido en cuenta que el Decreto Supremo N.° 003-82-PCP es anterior al Decreto Supremo N.° 070-85-PCM. iv) No existe una norma expresa que prohíba que los pactos colectivos no sean de aplicación a los funcionarios de confianza, sin embargo, en su recurso de apelación se han formulado otros agravios como son: 1) Se ha hecho referencia a la IV Disposición Final y Transitoria de la Ley N.° 28411 – Ley del Sistema Nacional de Presupuesto, que permite presupuestalmente que las Municipalidades asuman la aprobación y reajuste de sus remuneraciones, bonificaciones y aguinaldos de acuerdo a los ingresos corrientes de cada Municipalidad, y que su fijación se efectúa de acuerdo a lo dispuesto en el Decreto Supremo N.° 070-85-PCM, aspecto que no ha merecido pronunciamiento de la Sala Superior. 2) Otro aspecto que no mereció pronunciamiento fue que la Autoridad Nacional del Servicio Civil con fecha 07 de octubre de 2010 emitió el Oficio N.° 535-2010-SERVIR/PE, dirigido al Alcalde de la Municipalidad Provincial de Pisco relacionado a los beneficios que corresponderían a los funcionarios públicos y empleados de confianza y que a través del Informe Legal N.° 310-2010-



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
SALA CIVIL PERMANENTE**

**CASACIÓN N° 4075 - 2018
JUNIN**

INDEMNIZACIÓN POR RESPONSABILIDAD FUNCIONAL

SERVIR/GG/OAJ, se pronuncia que los beneficios de licencias, vacaciones, bonificaciones por escolaridad, aguinaldos por fiestas patrias y navidad también corresponde a los funcionarios públicos. 3) Otro aspecto que omitió pronunciamiento fue que el Instituto Nacional de Administración Pública -INAP ahora SERVIR emitió el Oficio N.º 1024-95-INAP/DNP donde se pronunció que todo incremento y beneficio que se otorgue vía pacto colectivo corresponde hacerlo extensivo al Alcalde, Director Municipal y Directores con cargo de Confianza”.

- b) **“Artículo 197 del Código Procesal Civil, en efecto se ha inobservado lo dispuesto en el artículo 197 del Código Procesal Civil, la Sala de Vista ha valorado Informes Legales de SERVIR de fecha posterior a los hechos de los cuales sucedieron en los años 2004, 2005 y 2006, brindándole un significado probatorio superior que por Principio de Igualdad de armas no lo hizo con los Informes Técnicos que la parte recurrente argumentó como agravios en su recurso de apelación y que no merecieron pronunciamiento por la Sala de Vista, tanto más si en la sentencia de primera instancia se argumentó que los informes técnicos de esta parte recurrente eran de fecha posterior y por lo mismo no se valoró con equidad esta circunstancia en segunda instancia. Que conforme puede advertirse es manifiesta la**



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
SALA CIVIL PERMANENTE**

**CASACIÓN N° 4075 - 2018
JUNIN**

INDEMNIZACIÓN POR RESPONSABILIDAD FUNCIONAL

afectación al derecho fundamental a la prueba y al de igualdad de derechos, pues en primera instancia no valoraron jurídicamente los Informes Técnicos sustentados sobre la legalidad de los pagos vía convenio colectivo a favor de los funcionarios, argumentándose que son de fecha posterior a los hechos, empero en segunda instancia si se valora los Informes Técnicos de SERVIR de fecha posterior, esto es, del año 2012 y 2014, cuando los hechos sucedieron en el año 2004, 2005 y 2006, y la argumentación que señala el Colegiado de Vista referida a la irrelevancia de las fechas y que no hace mas que interpretar una norma vigente a la fecha de aquellos hechos, por lo que no resulta compatible al derecho de defensa, al debido proceso y al principio de igualdad de armas”.

(ii) Infracción normativa de carácter material:

- a) **“Artículo 1321 del Código Civil**, el Colegiado para determinar la Responsabilidad Civil no ha desarrollado la antijuricidad en sentido estricto, pues no ha determinado si el comportamiento del recurrente ha contravenido una norma prohibitiva en atención a los términos del Informe N.° 190-2014-CG/CRC-EE, pues no determina si su proceder es amparado o no por el derecho; más aún, si en la sentencia de primera instancia se desarrolla que el supuesto marco normativo es el Decreto Legislativo N.° 276 y su Reglamento, cuando actualmente los servidores y funcionarios públicos están sometidos al marco



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
SALA CIVIL PERMANENTE**

**CASACIÓN N° 4075 - 2018
JUNIN**

INDEMNIZACIÓN POR RESPONSABILIDAD FUNCIONAL

normativo de la Ley de Servir y su Reglamento que tampoco ha sido advertido por la Sala Civil, en consecuencia la sentencia de vista adolece de nulidad”.

- b) **“Numeral 2 de la Cuarta Disposición Transitoria de la Ley N.° 28411- Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto y Decreto Supremo N.° 070-85-PCM**, señala que el Colegiado no ha valorado este marco normativo por el cual se demuestra que se ha actuado legalmente en el ejercicio regular de un derecho, al haberse aprobado vía pactos colectivos en los años 2004, 2005 y 2006, mediante negociación bilateral en virtud a la Cuarta Disposición Transitoria de la Ley N.° 28411 y el Decreto Supremo N.° 070-85 PCM, pues se tenía como base el Oficio N.° 1024-95-INAP/DNP, que se pronunció que todo incremento y beneficio que se otorgue vía pacto colectivo corresponde hacerlo extensivo al Alcalde, Director Municipal y Directores con cargo de confianza; sin embargo, pese a haberse desarrollado todos estos agravios en la sentencia de vista, no fue materia de análisis ni de pronunciamiento”.
- c) **“Infracción normativa de las Leyes del Presupuesto del Sector Público de los años 2004, 2005 y 2006**, el Colegiado no ha evaluado ni analizado el Informe Especial N.° 190-2014-CG/RC-EE, “Examen Especial a la Municipalidad Distrital de Chilca”, donde determina otras infracciones normativas que motiva una supuesta responsabilidad



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
SALA CIVIL PERMANENTE**

**CASACIÓN N° 4075 - 2018
JUNIN**

INDEMNIZACIÓN POR RESPONSABILIDAD FUNCIONAL

contractual; sin embargo, si hubiera advertido ello, con el análisis de lo dispuesto en las leyes anuales de presupuesto del año 2004, 2005 y 2006. Esta parte hubiera demostrado que los Gobiernos Locales se regían por lo señalado en el segundo párrafo del artículo 52 de la Ley N.°27209, aunado a ello, la declaratoria de inconstitucionalidad de las leyes de presupuesto, en el extremo que restringen los derechos de negociación colectiva de los trabajadores públicos”.

Esta Sala Suprema, mediante resolución de fecha 01 de junio de 2020, declaró procedente el recurso de casación de **Aida René Román Ticse, Cesar Santivañez Ricse, Nancy Haydee Capcha Tello y María Del Socorro Durand Contreras**, por las siguientes causales:

- (i) **Infracción normativa material del Decreto Supremo N.° 101-2011-EF**, *“que dicta normas complementarias al Decreto de Urgencia N.°038-2006 al definir los ingresos mensuales en su artículo primero estableció textualmente en su segundo párrafo “En consecuencia, forma parte del ingreso mensual los beneficios económicos generados por negociación colectiva y si analizamos el artículo 2 del Decreto de Urgencia N.° 038-2006 se observa que se considera al Funcionario que presta servicios al Estado dentro de los beneficios obtenidos por negociación colectiva”, en consecuencia con la existencia de esta norma se demuestra objetivamente*



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
SALA CIVIL PERMANENTE**

**CASACIÓN N° 4075 - 2018
JUNIN**

INDEMNIZACIÓN POR RESPONSABILIDAD FUNCIONAL

que los pactos colectivos si eran de alcance a los funcionarios municipales”.

- (ii) Infracción normativa material del Decreto Supremo N.° 070-85-PCM,**
“señala que el Decreto Supremo N.° 003-82-PCM de fecha 22 de enero de 1982 y Decreto Supremo N.° 026-82-JUS de fecha 13 de abril de 1982, establecen las disposiciones para la negociación bilateral para los Gobiernos Locales. En los decretos antes mencionados no existe procedimiento ni lineamientos para establecer el monto de las remuneraciones y otros beneficios económicos de los funcionarios de los Gobiernos Locales que cada año por la inflación económica de nuestro país se iba devaluando. Al existir este vacío de cómo determinar las remuneraciones de los funcionarios se complementa posteriormente a las normas citadas con el Decreto Supremo N.° 070-85-PCM, el cual establece para los Gobiernos Locales el procedimiento de Negociación Bilateral para determinación de sus remuneraciones por costo de vida y por condiciones de trabajo de sus funcionarios y servidores. Quedando claro que al funcionario municipal le asiste el derecho de determinar sus remuneraciones en Negociación Colectiva. La norma en comento hace una disquisición de las condiciones de trabajo y de la determinación de las remuneraciones por costo de vida tanto de los funcionarios como de los servidores, por tanto, si a ello se le agrega que mediante artículo 194 de la Ley N.° 24422 se le da fuerza de ley, entonces se concluye que el Estado



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
SALA CIVIL PERMANENTE**

**CASACIÓN N° 4075 - 2018
JUNIN**

INDEMNIZACIÓN POR RESPONSABILIDAD FUNCIONAL

facultó a los gobiernos locales el incremento de las remuneraciones de los funcionarios. La excepción para los funcionarios contenida en el artículo 42 de la Constitución Política del Perú, debe ser interpretada en forma estricta y no puede extenderse a supuestos no contemplados en la limitación, tales como los alcances de una negociación colectiva, máxime si se cuenta con normas como el Decreto Supremo N.° 070-85-PCM que establecen expresamente que a nivel Gobiernos locales la negociación bilateral es un procedimiento viable para la determinación de las remuneraciones de sus funcionarios”.

- (iii) Infracción normativa de la Cuarta Disposición Transitoria, numeral 2 de la Ley 28411 - Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto,** *“la cual ha establecido que la aprobación y reajuste de remuneraciones, bonificaciones, aguinaldos, refrigerio y movilidad de los Trabajadores de los Gobiernos Locales se atienden con cargo a los ingresos corrientes de cada Municipalidad y que su fijación se efectúa de acuerdo a lo dispuesto en el Decreto Supremo N.° 070-85-PCM que establece para los Gobiernos Locales el procedimiento de la negociación bilateral para la determinación de las remuneraciones por costo de vida y por condiciones de trabajo de sus funcionarios y servidores”.*
- (iv) Infracción normativa material del Decreto Supremo N.° 057-86-PCM,** *“el mencionado decreto establece la etapa inicial del proceso gradual de*



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
SALA CIVIL PERMANENTE**

**CASACIÓN N° 4075 - 2018
JUNIN**

INDEMNIZACIÓN POR RESPONSABILIDAD FUNCIONAL

aplicación del Sistema único de remuneraciones, bonificaciones, beneficios y pensiones para funcionarios y servidores de la administración pública”.

- (v) Infracción normativa material del Decreto Supremo N.° 107-87-PCM,** “en cuyo artículo 4 se precisa cómo se efectuará la homologación de las remuneraciones con sujeción a las escalas conforme a lo dispuesto en el anexo 1 “normas para categorizar a los servidores públicos en los grupos profesionales, técnico y auxiliar” y anexo 2 “normas para procedimiento de homologación de la segunda etapa del sistema único de remuneraciones, bonificaciones y pensiones”.
- (vi) Infracción normativa material del Decreto Supremo N.° 051-91-PCM,** “en su artículo 4 precisa que en el caso de los Gobiernos Locales e Instituciones Públicas Descentralizadas con Régimen Laboral N.° 4916, el monto único de remuneración total a que se refiere el artículo 1 del Decreto Supremo N.° 032.1-91-PCM, incluye las remuneraciones que se están percibiendo por concepto de pactos colectivos y otros, sea cual fuere su denominación y naturaleza”.
- (vii) Infracción normativa del artículo 103 de la Constitución Política del Perú, en concordancia con el artículo III del Título Preliminar del Código Civil,** “señala que el segundo párrafo del artículo 103 de la Constitución Política del Perú, establece que la ley desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos, salvo en



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
SALA CIVIL PERMANENTE**

**CASACIÓN N° 4075 - 2018
JUNIN**

INDEMNIZACIÓN POR RESPONSABILIDAD FUNCIONAL

ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo. Tanto en la sentencia de primera instancia como en la sentencia de vista se verifica que se ha infringido el artículo 103 de la Constitución Política del Perú, porque si la demanda versa sobre los pactos colectivos de los años 2004, 2005 y 2006, lo congruente es que debió tenerse en consideración al momento de emitir las sentencias lo señalado por el Instituto de Administración Pública - INAP que se pronunció que todo incremento y beneficio que se otorgue vía pacto colectivo corresponde hacerlo extensivo al Alcalde, Director Municipal y Directores con cargo. De otro lado el artículo III del Título Preliminar del Código Civil, señala que la ley se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes. No tiene fuerza ni efectos retroactivos salvo las excepciones previstas en la Constitución Política del Perú. En ese sentido la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR ha sido creada mediante el Decreto Legislativo N.º 1023 el 20 de junio de 2008, de modo que su aplicación se da desde el siguiente día de su publicación, no pudiendo tener efectos retroactivos, sin embargo, tal situación no ocurrió, pues la sentencia de vista expedida en el proceso civil de indemnización por daños y perjuicios instaurado en su contra tiene como sustento el Informe Legal N.º 238-2010-SERVIR/GG-OAJ y el Informe Técnico N.º 523-2014-SERVIR/GPGSC, es decir se le perjudica al ordenar el pago como indemnización por daños y perjuicios cuando todos los actos administrativos emitidos por la recurrente han sido



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
SALA CIVIL PERMANENTE**

**CASACIÓN N° 4075 - 2018
JUNIN**

INDEMNIZACIÓN POR RESPONSABILIDAD FUNCIONAL

amparados en las opiniones técnicas del INAP vigentes y existentes durante los años 2004, 2005 y 2006 que señalaban de manera contundente que los pactos colectivos eran de aplicación a los funcionarios de confianza y para esa época no existían ni el informe legal ni el informe técnico antes mencionados que dicen lo contrario al INAP y que no eran de su conocimiento, al no existir aún”.

- (viii) Infracción normativa del numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N.° 27444, “norma que contiene el Principio de Legalidad. Precisa la parte recurrente que al absolver la demanda se precisó que no se debe señalar que la aplicación de los pactos colectivos no les corresponde a los funcionarios de confianza cuando no existe una norma legal que lo señale expresamente, sin embargo, la Sala considera que la tesis de la recurrente se encuentra superada con el Informe Legal N.° 238-2010-SERVIR/G G-OAJ y el Informe Técnico N.° 523-2014-SERVIR/GPGSC, lo cual atenta contra el Principio de Legalidad porque no existía ninguna norma prohibitiva en el sentido que los pactos colectivos sean de alcance a los funcionarios de confianza, y recién ello se prohibió con la dación de la Ley N.° 30057 – Ley del Servicio Civil que lo precisó en su artículo 44 literal e)”.**



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
SALA CIVIL PERMANENTE**

**CASACIÓN N° 4075 - 2018
JUNIN**

INDEMNIZACIÓN POR RESPONSABILIDAD FUNCIONAL

Finalmente, esta Sala Suprema, mediante resolución de fecha 01 de junio de 2020, declaró procedente el recurso de casación de **Betty Chamorro Balvin**, por las siguientes causales:

- (i) **Infracción normativa material del artículo 2001 inciso 1 del Código Civil**, *“señala que se ha inaplicado la norma denunciada, prevista en el Libro VII del Código Civil y que en su numeral 1989 define a la prescripción como aquella que extingue la acción, pero no el derecho mismo, a ello agrega que es nulo todo pacto destinado a impedir los efectos de la prescripción conforme lo señala el artículo 1990 del mismo cuerpo legal, es decir, el Colegiado al ignorar la norma sustantiva de la prescripción de la acción personal y real le ha dado vida a una acción extinguida”*.

- (ii) **Infracción normativa de la Novena Disposición Final de la Ley N.º 27785 – Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República**, *“la norma establece que la Responsabilidad Civil es aquella en la que incurren los servidores y funcionarios públicos que por su acción u omisión, en el ejercicio de sus funciones hayan ocasionado un daño económico a su entidad o al Estado, la acción correspondiente prescribe a los diez años de ocurrido los hechos que generan el daño económico. Y estando a que la última acción*



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
SALA CIVIL PERMANENTE**

**CASACIÓN N° 4075 - 2018
JUNIN**

INDEMNIZACIÓN POR RESPONSABILIDAD FUNCIONAL

administrativa supuestamente dañosa que pudiese haber realizado la recurrente en su condición de Alcaldesa de la Municipalidad Distrital de Chilca al suscribir la Resolución de Alcaldía N.º 0 80-2006-A/MDCH, por el cual se aprueba el acta consolidada de Negociación Colectiva periodo 2006 a la fecha de admisión de la demanda, esto es, con fecha 27 de enero de 2016 habría corrido más de once años consecutivos. Agrega que la Sala ha inobservado los agravios de su recurso de apelación, puesto que en su escrito que lo contiene en forma concreta y expresa reclama que ha operado la prescripción extintiva por el transcurso del tiempo, extremo que el Colegiado de mérito ha ignorado, pues se dice que el único agravio que ha expresado es el referido a que la sentencia apelada contiene una motivación aparente lo cual contraviene el inciso 5 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú, lo cual no es real, puesto que en todo momento en su recurso de apelación cuestionó de forma expresa, clara, motivada y suficiente que la pretensión reclamada por la parte demandante se encontraba prescrita. Siendo ello así, se ha afectado el Principio “Tantum apellatum, quantum devolutum” que les obliga al Colegiado de mérito a enervar o explicar por mandato expreso del artículo 366 y 370 del Código Procesal Civil, el contenido del recurso de apelación”.



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
SALA CIVIL PERMANENTE**

**CASACIÓN N° 4075 - 2018
JUNIN**

INDEMNIZACIÓN POR RESPONSABILIDAD FUNCIONAL

III. MATERIA JURÍDICA EN DEBATE:

De conformidad con las resoluciones que declararon procedentes los tres recursos de casación, corresponde determinar, en primer término, si las instancias de mérito, al declarar fundada en parte la demanda y ordenar el pago de S/ 302,606.47 por daño emergente, vulneraron el inciso 5) del artículo 139 de la Constitución, es decir, el derecho de los recurrentes a la debida motivación de las resoluciones judiciales. Y, de no ampararse esta primera infracción de carácter procesal, determinar si la Sala Superior incurrió en las otras infracciones descritas en el acápite precedente.

IV. FUNDAMENTOS:

El derecho a la debida motivación de las resoluciones judiciales

4.1. El Tribunal Constitucional en reiterados casos ha señalado que **el derecho a obtener una decisión adecuadamente motivada** “(...) es una garantía del justiciable frente a la arbitrariedad judicial y garantiza que las resoluciones no se encuentren justificadas en el mero capricho de los magistrados, sino en datos objetivos que proporciona el ordenamiento jurídico o los que se derivan del caso”¹.

¹ STC Exp. N.°0896-2009-PHC/TC, fundamento 07.



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
SALA CIVIL PERMANENTE**

**CASACIÓN N° 4075 - 2018
JUNIN**

INDEMNIZACIÓN POR RESPONSABILIDAD FUNCIONAL

4.2. Asimismo, recientemente, el Tribunal antes indicado ha precisado que “**La motivación debida de una resolución judicial (...) supone la presencia de ciertos elementos mínimos en la presentación que el juez hace de las razones que permiten sustentar la decisión adoptada. En primer lugar, la coherencia interna, como un elemento que permite verificar si aquello que se decide se deriva de las premisas establecidas por el propio juez en su fundamentación. En segundo lugar, la justificación de las premisas externas, como un elemento que permite apreciar si las afirmaciones sobre hechos y sobre el derecho hechas por el juez se encuentran debidamente sustentadas (...) por el juez en su resolución. En tercer lugar, la suficiencia, como un elemento que permite apreciar si el juez ha brindado las razones que sustenten lo decidido en función de los problemas relevantes determinados por el juez y necesarios para la solución del caso. En cuarto lugar, la congruencia, como un elemento que permite observar si las razones expuestas responden a los argumentos planteados por las partes (...)**”² (lo resaltado es nuestro).

4.3. De lo jurisprudencia citada se desprende que para que una resolución judicial se encuentre debidamente motivada se requiere que:

² STC N.°02075-2021-PA/TC, fundamento 04.



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
SALA CIVIL PERMANENTE**

**CASACIÓN N° 4075 - 2018
JUNIN**

INDEMNIZACIÓN POR RESPONSABILIDAD FUNCIONAL

- a) Exista coherencia entre las “premisas”, normativa y fáctica, y la “decisión adoptada”.
- b) Las premisas, normativa y fáctica, se encuentren debidamente justificadas.
- c) Las premisas o razones que sustentan la decisión sean suficientes para dar por resuelto el caso planteado.
- d) Al justificar dichas premisas se haya dado respuesta a los argumentos expuestos por las partes.

Análisis del caso concreto

4.4. Los recursos de casación de los recurrentes fueron declarados procedentes por varias causales de carácter procesal y material. Sin embargo, atendiendo a que se declaró procedente la infracción del inciso 5) del artículo 139 de la Constitución (que garantiza el derecho a la debida motivación de las resoluciones judiciales), esta Sala Suprema considera que, antes de examinar las demás causales, se debe analizar primero dicha infracción, en tanto que de ampararse la misma es probable que carezca de objeto examinar las otras infracciones.

4.5. De la revisión del presente caso se tiene que el juez de primer grado estableció que no todos los hechos o eventos dañosos le son imputables



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
SALA CIVIL PERMANENTE**

**CASACIÓN N° 4075 - 2018
JUNIN**

INDEMNIZACIÓN POR RESPONSABILIDAD FUNCIONAL

a todos los demandados, los cuales le habrían ocasionado a la demandante un perjuicio total de S/ 315,690.86; así, por ejemplo, a la recurrente Nancy Haydee Capcha Tello no le es imputable (de los diez hechos o eventos dañosos) el segundo, tercer, cuarto, quinto, sexto, octavo, noveno y décimo evento dañoso. Sin embargo, de manera paradójica, el referido juez ordenó a todos ellos asumir, de forma solidaria, el monto total de la indemnización fijada en su sentencia (S/ 302,606.47). Ahora, es cierto que el juez de primer grado indicó que el monto indemnizatorio que le corresponde asumir a cada demandado debe ser dilucidado en la etapa de ejecución de sentencia; no obstante, esta Sala Suprema considera que ello no es posible, dado que el monto indemnizatorio al que está obligado cada uno de los demandados forma parte de los hechos materia de este proceso cognitivo (que tiene por objeto declarar y constituir derechos u obligaciones), mas forma parte de la etapa de ejecución.

- 4.6.** Por tanto, el juez de primer grado, al no haber dilucidado dicho punto controvertido principal y haber trasladado el mismo a la etapa de ejecución, vulneró el derecho de los demandados a la debida motivación de las resoluciones judiciales. De manera que, la sentencia de primera instancia carece de justificación externa, en tanto que el juez no sustentó su decisión de trasladar la dilucidación de dicho punto a la etapa de



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
SALA CIVIL PERMANENTE**

**CASACIÓN N° 4075 - 2018
JUNIN**

INDEMNIZACIÓN POR RESPONSABILIDAD FUNCIONAL

ejecución, y contiene una motivación insuficiente, en la medida que el mismo al no dilucidar tal punto controvertido no dio solución al problema planteado.

- 4.7.** De igual modo, la Sala Superior, al no haber advertido tal vicio absoluto de nulidad, vulneró el derecho a la debida motivación de los recurrentes; tanto más, si estos al apelar la sentencia de primer grado cuestionaron la motivación de la misma.
- 4.8.** De lo expuesto se evidencia que la infracción procesal denunciada debe ser amparada; y, en consecuencia, en mérito a lo previsto por el artículo 176, último párrafo, del Código Procesal Civil, se debe declarar la nulidad de la sentencia de vista e insubsistente la sentencia apelada, a fin de que el juez de primer grado emita nueva sentencia y fije el monto indemnizatorio que le corresponde asumir, ya sea de forma solidaria o no, a cada uno de los demandados.
- 4.9** Por último, habiéndose optado por declarar la nulidad de ambas sentencias, carece de objeto emitir pronunciamiento en torno a las demás causales denunciadas por los recurrentes, en sus respectivos recursos de casación.



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
SALA CIVIL PERMANENTE**

**CASACIÓN N° 4075 - 2018
JUNIN**

INDEMNIZACIÓN POR RESPONSABILIDAD FUNCIONAL

V. DECISIÓN:

Esta Sala Suprema, en aplicación de lo señalado por el artículo 396 del Código Procesal Civil, modificado por el artículo 1 de la Ley N.º 29364; declara:

- a) **FUNDADO** los recursos de casación interpuestos por los demandados **Jesús Melchora Ascurra Palacios; Betty Chamorro Balvin;** y, **Aida René Román Ticse, Cesar Santivañez Ricse, Nancy Haydee Capcha Tello y María Del Socorro Durand Contreras.** En consecuencia, declararon, **NULA** la sentencia de vista contenida en la resolución de fecha veinticinco de junio de dos mil dieciocho; e, **INSUBSISTENTE** la sentencia apelada contenida en la resolución de fecha ocho de noviembre de dos mil diecisiete.
- b) **ORDENARON** que el órgano jurisdiccional competente emita nueva sentencia de primera instancia, con arreglo a los fundamentos expuestos en esta sentencia.
- c) **DISPUSIERON** la publicación de esta resolución en el Diario Oficial “El Peruano”, bajo responsabilidad; en los seguidos por la Contraloría General de la República sobre indemnización por responsabilidad funcional; y *los devolvieron*. Interviniendo como ponente el señor Juez Supremo **Cunya Celi.**

SS.

BUSTAMANTE OYAGUE



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
SALA CIVIL PERMANENTE**

**CASACIÓN N° 4075 - 2018
JUNIN**

INDEMNIZACIÓN POR RESPONSABILIDAD FUNCIONAL

SALAZAR LIZÁRRAGA

CUNYA CELI

ECHEVARRÍA GAVIRIA

RUIDIAS FARFÁN

FCC/Aqch