



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP.N.º 1035-2001-AC/TC

LIMA

SINDICATO DE OBREROS MUNICIPALES DE BREÑA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 5 días del mes de agosto de 2002, reunido el Tribunal Constitucional en sesión de Pleno Jurisdiccional, con asistencia de los señores magistrados Aguirre Roca, Presidente; Rey Terry, Alva Orlandini, Bardelli Lartirigoyen, Gonzales Ojeda y García Toma, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Recurso extraordinario interpuesto por el Sindicato de Obreros Municipales de Breña contra la sentencia expedida por la Sala Corporativa Transitoria Especializada en Derecho Público de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fojas 106, su fecha 22 de enero del 2001, que declaró inprocedente la acción de cumplimiento de autos.

ANTECEDENTES

El recurrente interpone acción de cumplimiento contra la Municipalidad Distrital de Breña, a fin de que cumpla con los convenios colectivos de fechas 27 de junio de 1991, 12 de noviembre de 1993 y 4 de agosto de 1994, y dé cumplimiento a las leyes vigentes sobre la materia. Manifiesta que sus representantes tienen la condición de trabajadores obreros, contando en su mayoría con más de 25 años de servicios. Sostiene que en los referidos convenios colectivos se han establecido cláusulas respecto a la bonificación adicional por riesgo de salud, en monto equivalente al 10% del monto total de las remuneraciones; y de la bonificación por vivienda, en suma equivalente al 15% de la remuneración mensual. De ellos, alega, se les ha concedido a sus representados determinadas sumas de dinero y algunos beneficios, negándose la demandada a cumplir con aplicar la normativa vigente sobre la materia.

La emplazada propone las excepciones de incapacidad del demandante o de su representante, de falta de legitimidad para obrar activa y de representación defectuosa; y contesta sosteniendo que los convenios colectivos no constituyen una ley de carácter autoaplicativo o un acto administrativo definido e inobjetable, por lo que el demandante no demuestra que existe un "*mandamus*" que resulte necesario cumplir.

El Primer Juzgado Corporativo Transitoria Especializado en Derecho Público de Lima, a fojas 69, con fecha 11 de mayo del 2000, declaró infundadas las excepciones de incapacidad del demandante o de su representante y de falta de legitimidad activa y fundada la excepción de representación defectuosa e improcedente la demanda por considerar que, al no existir un *mandamus* virtual e inobjetable, no está demostrado que la municipalidad se encuentre obligada al cumplimiento de los convenios que se exige; además, se advierte que la pretensión del demandante no se encuentra contenida como obligación cierta en norma legal alguna.

La recurrida revocó la apelada en cuanto declaró fundada la excepción de representación defectuosa, declarándola infundada y la confirmó en cuanto declaró infundadas las otras excepciones propuestas e improcedente la demanda, por estimar que el espíritu de esta acción de garantía es buscar la efectividad de la ley y otorgar al ciudadano un mecanismo para evitar arbitrariedades en acatamiento del orden legal. Considera, además, que el cumplimiento de convenios colectivos no es materia de esta acción.

FUNDAMENTOS

Objeto de la acción de cumplimiento

1. La acción de cumplimiento es una garantía constitucional que procede contra cualquier autoridad o funcionario renuente a acatar una norma legal o un acto administrativo, sin perjuicio de las responsabilidades de ley.

Petitorio

2. El sindicato recurrente interpone la presente acción solicitando que se ordene a la demandada que cumpla con lo acordado en los convenios colectivos de fechas 27 de junio de 1991, 12 de noviembre de 1993 y 4 de agosto de 1994.
3. La demandada señala como uno de sus argumentos para justificar el no cumplimiento de los convenios colectivos suscritos con el sindicato, que estos contienen vicios de nulidad al transgredir normas de orden público. Al respecto, este Tribunal debe expresar lo siguiente:

Sometimiento de la actuación administrativa al principio de legalidad

4. La Administración Pública en general y los municipios como parte de ella, en un Estado de Derecho debe estar organizada desde y conforme a la ley, y su finalidad no puede ser otra sino la de procurar la satisfacción del interés general, dentro de los límites establecidos por el ordenamiento jurídico y con el debido respeto de los

derechos fundamentales de los ciudadanos. No es suficiente para garantizar ese estado de Derecho, que quien ostenta el poder público lo haya obtenido a través de los procedimientos establecidos en la Constitución o la ley, y en el caso de los alcaldes que su mandato sea producto de procesos electorales libres y democráticos. Es necesario, junto con esa legitimidad de origen, que las autoridades actúen de acuerdo a lo que expresa o implícitamente establezca el ordenamiento jurídico, así como que sean capaces de responder jurídica y políticamente por sus actos.

Autonomía municipal y Estado de Derecho

5. El artículo 191.º de la Constitución señala que los órganos de gobierno local son las municipalidades provinciales y las distritales, las cuales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Estos espacios de autonomía reconocidos por la Constitución presuponen a su vez el reconocimiento de la existencia, para cada uno de ellos, de un poder de derecho público al que competen las facultades de dictar normas jurídicas, organizar su aparato burocrático administrativo, la aprobación de sus respectivos presupuestos, definir sus políticas, administrar sus bienes y establecer la forma y oportunidad en que sus ingresos serán gastados. Sin embargo, no existe libertad absoluta para el ejercicio de dicha autonomía, porque, tal y conforme la propia Constitución lo precisa, ésta debe ser ejercida dentro de 3 parámetros perfectamente definidos: que se trate de asuntos cuya competencia ha sido atribuida a los municipios (atribución que sólo puede ser establecida por la propia Constitución o por las leyes); y, además, dentro de los límites que éstas señalen.

Límites presupuestales y condiciones para el incremento de remuneraciones

6. Uno de los límites clásicos para la actuación de los funcionarios públicos a cargo de las entidades del Estado lo constituye el presupuesto, como instrumento de racionalización y organización de la actividad financiera y económica del sector público, cuyo marco general corresponde ser propuesto por el Poder Ejecutivo y posteriormente ser aprobado por el Parlamento, dentro del esquema de la división de poderes en que se sustenta el Estado peruano. Concordante con ello, en atención a la autonomía reconocida a los gobiernos locales, con la que adquiere sentido la expresión de Estado unitario y descentralizado a la vez, la propia Carta establece que dentro de las atribuciones de los municipios se encuentra la de aprobar sus presupuestos, esto es, que le corresponde a ellos establecer la previsión de los ingresos que se espera obtener y, sobre esa base, definir la forma en qué cosas esos ingresos serán gastados.
7. Cada año, las leyes de presupuesto han establecido precisos parámetros a los gobiernos municipales en cuanto al uso de los recursos públicos para el incremento remunerativo, reconocimiento de bonificaciones o asignaciones económicas para sus trabajadores. Así, durante los años 1991, 1993 y 1994, en que se suscribieron

los convenios colectivos cuyo cumplimiento es materia del presente proceso, el artículo 147.º de la Ley Anual de Presupuesto del Sector Público para 1991, N.º 25293, disponía que "Los incrementos de remuneraciones de los trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad pública de las entidades comprendidas en el volumen 03 (Gobiernos Locales), en virtud de la autonomía económica y administrativa que la Constitución les otorga y al hecho de que sus principales recursos provienen de rentas propias, se fijarán por el procedimiento de la negociación bilateral. Normado por el Decreto Supremo N.º 070-85-PCM. Dicha negociación está reservada únicamente para los incrementos por costo de vida que serán atendidos con los ingresos propios que genere el respectivo municipio". Disposición similar contenía el tercer párrafo del artículo 23.º de la Ley de Presupuesto del Gobierno Central para el año 1993, Decreto Ley N.º 25986, al señalar que "Los incrementos de remuneraciones, bonificaciones, aguinaldos, refrigerio y movilidad de los trabajadores de los Gobiernos Locales se atienden con cargo a los ingresos propios de cada Municipalidad y se fijan por el procedimiento de negociación bilateral establecido mediante Decreto Supremo N.º 070-85-PCM y de acuerdo al informe favorable de la Comisión Técnica a que se refiere el artículo 27.º del Decreto Supremo N.º 003-82-PCM. No son de aplicación a los Gobiernos Locales, los aumentos de remuneraciones y/o bonificaciones de cualquier tipo que otorgue el Poder Ejecutivo a los servidores del Sector Público. Cualquier pacto en contrario es nulo". Lo mismo ocurrió en el año siguiente, cuando el segundo párrafo del artículo 23 de la Ley de Presupuesto del Sector Público para 1994, Ley N.º 26268, dispuso que "Asimismo, los reajustes de remuneraciones, bonificaciones, aguinaldos, refrigerio y movilidad de los trabajadores de los Gobiernos Locales se atienden con cargo a los ingresos propios de cada municipalidad y se fijan por el procedimiento de negociación bilateral establecida mediante el Decreto Supremo N.º 070-85-PCM, y de acuerdo al informe favorable de la Comisión Técnica a que se refiere el artículo 27 del Decreto Supremo N.º 003-82-PCM. No son de aplicación a los Gobiernos Locales los aumentos de remuneraciones, bonificaciones o beneficios de cualquier tipo que otorgue el Poder Ejecutivo a los servidores del Sector Público. Cualquier pacto en contrario es nulo".

8. Las tres normas transcritas establecen dos condiciones para que las autoridades ediles puedan otorgar incrementos salariales (remuneraciones, bonificaciones u otros): 1) que se fijen por el procedimiento señalado en los Decretos Supremos N.ºs 070-85-PCM y 003-82-PCM; y, 2) que dichos incrementos sean atendidos con cargo a los ingresos propios de cada municipalidad. Respecto a lo primero, el D.S. N.º 070-85-PCM, con fuerza de ley en virtud de lo establecido por el Artículo 194.º de la Ley N.º 24422, dispuso que las negociaciones bilaterales o colectivas que llevan a cabo los funcionarios y servidores municipales con sus respectivas municipalidades, se realizan de acuerdo con las normas de los Decretos Supremos N.ºs 003-82-PCM y 026-82-JUS, del 22 de enero de 1982 y 13 de abril de 1982, respectivamente.

9. La primera condición, aun cuando en su mayor parte tiene un carácter básicamente procedimental (pero no por ello menos exigible) está orientada no sólo a regular la forma en que el empleador (el municipio) puede llegar en forma pacífica a un acuerdo con los trabajadores, respecto de sus reivindicaciones laborales, sino también a establecer ciertos pasos que deben ser cumplidos a fin de garantizar la conformidad legal y técnica de lo pactado, y fundamentalmente, la capacidad económica de la entidad para atenderlo.

No bastaba, según la normativa legal vigente en la época en que se suscribieron los convenios, que se reuniera la comisión paritaria compuesta por representantes del sindicato y funcionarios del municipio y llegaran a un acuerdo o convenio para que éste adquiriera vigencia y por ende la virtualidad de un *mandamus*. El artículo 25.º del D.S. N.º 003-82-PCM, vigente al momento de la suscripción de los convenios, establecía de manera expresa que "...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 a que se refiere el artículo 26.º del presente Decreto Supremo". Junto con ello, el artículo 28.º del citado decreto establecía que "Cuando la fórmula de arreglo propuesta por la Comisión Paritaria no fuere observado por la Comisión Técnica, el Titular de la repartición expedirá la resolución aprobatoria correspondiente".

10. La segunda condición, relacionada con la capacidad económica para atender los incrementos, constituye una exigencia dirigida a los funcionarios responsables del municipio, en el sentido de que cualquier incremento salarial que ellos autoricen sólo podrá ser cubierto con recursos provenientes de ingresos propios y de ninguna manera financiados por ingresos que tengan como origen otras fuentes.

Los ingresos propios como única fuente de los incrementos remunerativos

11. 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 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.

Responsabilidad de los operadores presupuestarios

12. La transgresión de estas disposiciones constitucionales y legales debe conllevar para las autoridades infractoras la asunción de las responsabilidades administrativas, civiles y/o penales que se deriven de dichos actos, conforme al artículo 40.° de la Ley N.° 27209 - Ley de Gestión Presupuestaria del Estado, el cual señala que los funcionarios y servidores públicos son solidariamente responsables por los compromisos que realizan, los pagos que disponen y/o efectúan dentro del marco de las asignaciones autorizadas en el presupuesto para el año fiscal, los niveles aprobados en los calendarios de compromisos y de las formalidades requeridas para las posteriores fases que implique la utilización financiera de los recursos a que se encuentre referido.

En tal sentido, si para la suscripción de los convenios sub materia las autoridades ediles de ese entonces no observaron la normativa legal vigente, como lo afirma la emplazada, esta situación debería acarrear la determinación de las responsabilidades y sanciones que de estos hechos se deriven.

Ausencia de un *mandamus*

13. No existe evidencia en autos del cumplimiento de alguno de los dos requisitos aludidos en el fundamento 9, que percibía la normativa legal para que lo acordado por las comisiones paritarias constituidas en los años 1991, 1993 y 1994 pudiera entrar en vigencia, esto es, contar con la opinión favorable de la comisión técnica correspondiente, organizada por el que fuera Instituto Nacional de Administración Pública, así como el haberse expedido las resoluciones aprobatorias por el titular de la entidad. En virtud de ello, este Colegiado considera que los convenios colectivos cuyas actas fundamentan la demanda, carecen de la virtualidad suficiente para constituirse en *mandamus*, y, por ende, no pueden ser exigibles a través del presente proceso. No obstante, se deja a salvo el derecho que pudiera corresponderle a los demandantes para que lo hagan valer en la vía correspondiente.

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, en uso de las atribuciones que le confieren la Constitución Política del Perú y su Ley Orgánica,



FALLA:

CONFIRMANDO la recurrida, que, confirmando la apelada, declaró **IMPROCEDENTE** la acción de cumplimiento. Dispone la notificación a las partes, publicación en el diario oficial *El Peruano* y la devolución de los actuados.

SS.

AGUIRRE ROCA
REY TERRY
ALVA ORLADINI
BARDELLI LARTIRIGORYEN
GONZALES OJEDA
GARCÍA TOMA

Al. G. Roca
Barbelli
Gonzales

Lo que certifico:

Dr. César Cubas Longa
SECRETARIO RELATOR