

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

**SENTENCIA
CASACIÓN N.º 1805 – 2020
LAMBAYEQUE
INDEMNIZACIÓN POR DAÑOS Y PERJUICIOS**

Sumilla: Las regulaciones de austeridad de las Leyes de Presupuesto Público, no eran disposiciones excluyentes ni prohibitivas a la determinación actualizada de los ingresos del alcalde y de las dietas de los regidores municipales que tenía como marco la Ley N° 28212 y el Decreto Supremo N° 025-2007-PCM.

Lima, 03 de setiembre de 2024.-

El 26 de enero de 2023 se creó la Sala Civil Transitoria de la Corte Suprema, por Resolución Administrativa N.º 000056-2023-CE-PJ, entrando en funciones a partir del 1 de junio de 2023.

Recibido el expediente en cumplimiento a lo ordenado por la Resolución Administrativa N.º 000010-2023-SP-SC-PJ, y a través del Oficio N.º 050-2023-SCP-P-CS-PJ de fecha 7 de junio de 2023, emitido por la Presidencia de la Sala Civil Permanente, mediante el cual comunica que la entrega de los expedientes será efectuada por el jefe de mesa de partes.

Por Resolución Múltiple N.º 2 del 9 de junio de 2023, el Colegiado de la Sala Civil Transitoria resolvió disponer la recepción de todos los expedientes remitidos por la Sala Civil Permanente, aun cuando no cumplan con los lineamientos establecidos en el Oficio Múltiple N.º 001-2023-EBO-SCT-SC-PJ.

LA SALA CIVIL TRANSITORIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA

VISTA: la causa número mil ochocientos cinco, guion dos mil veinte, guion Lambayeque, en Audiencia Pública llevada a cabo en la fecha; luego de verificada la votación con arreglo a ley, emite la siguiente sentencia.

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

**SENTENCIA
CASACIÓN N.º 1805 – 2020
LAMBAYEQUE
INDEMNIZACIÓN POR DAÑOS Y PERJUICIOS**

I. MATERIA DEL RECURSO

Se trata del recurso de casación, de fecha 05 de febrero de 2020, interpuesto por el **procurador público de la Contraloría General de la República**¹, contra la sentencia de vista, de fecha 20 de enero de 2020², que revocó la sentencia de primera instancia, de fecha 24 de agosto de 2016³, que declaró fundada la demanda y reformándola la declaró infundada.

II. CAUSALES DEL RECURSO

Por auto calificadorio de fecha 29 de marzo de 2023⁴, se ha declarado procedente el recurso de casación, por las causales de **Indebida interpretación de la Ley del Presupuesto del Sector Público, para los años fiscales 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012; indebida interpretación de la Ley N.º 30057, Ley del Servicio Civil; e, indebida interpretación de los artículos II del Título Preliminar, 9, 12 y 21 de la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades;** y, excepcionalmente por **infracción normativa de los incisos 3 y 5, del artículo 139 de la Constitución Política del Perú**; y,

III. CONSIDERANDO:

Primero: Antecedentes del proceso

A fin de contextualizar el análisis de las causales de casación declaradas procedentes, este Supremo Colegiado considera oportuno dar cuenta de los antecedentes del proceso en la forma siguiente:

¹ folio 4925

² folio 4899

³ folio 4697

⁴ Fojas 139 a 143 del cuaderno de casación.

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

**SENTENCIA
CASACIÓN N.º 1805 – 2020
LAMBAYEQUE
INDEMNIZACIÓN POR DAÑOS Y PERJUICIOS**

1.1 Demanda⁵

A través del escrito de demanda del 24 de diciembre de 2014, el Procurador Público de la Contraloría General de la República interpone demanda de indemnización por daños y perjuicios contra José Francisco Estela Campos, Juan Carlos Llatas Villasis, José Víctor Aquino Sandoval, Hilda Vega Llatas, Álvaro Fernando Vásquez Benavides, María Luisa Céspedes Manay, Luis Alberto Gonzales Quintana, Jaime Campos Quintana, Pedro Juárez Gonzales, José Dagoberto Rafael Irigoín, Deisy Yuliana Sánchez Linarez y Francisco Dávila Guevara, solicitando que los demandados cumplan con pagar la suma de S/.197,297.62 por daño emergente generado al Estado, derivado de la inejecución de obligaciones. Solicita además el pago de intereses legales y costas del proceso.

Refiere como argumentos: 1.- En el examen especial realizado a la Municipalidad Distrital de Pucalá se ha emitido el Informe especial N° 694- 2013-CG/CRN-EE- Examen especial de la Municipalidad Distrital de Pucalá, respecto de la documentación correspondiente al período 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 y de enero a abril de 2013, en el que se ha evidenciado que se ha causado un perjuicio económico de S/.197,297.62 al haberse aprobado indebidamente el incremento de remuneración del Alcalde y dieta de los regidores durante la gestión 2007-2010; y por haberse ratificado dicho incremento durante la gestión municipal 2011-2014. 2.- Los incrementos de la remuneración del alcalde y las dietas de los regidores se han efectuado contraviniendo la prohibición presupuestal sobre reajuste o incremento de remuneraciones y dietas establecidas en la Ley de Presupuesto del sector público N° 28967, 29142, 29626 y leyes anuales de presupuesto de los años 2012 y 2013.

⁵ Fojas 4315 a 4341.

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

**SENTENCIA
CASACIÓN N.º 1805 – 2020
LAMBAYEQUE
INDEMNIZACIÓN POR DAÑOS Y PERJUICIOS**

1.2 Contestación de la demanda

El demandado Jaime Campos Quintana contesta la demanda⁶, señalando que la remuneración del alcalde se fija en proporción a la población electoral de su circunscripción, que puede aumentar o disminuir ya que vencido el plazo de cuatro años de gestión queda sin efecto la remuneración del alcalde y la dieta de los regidores; por lo que el ingreso mensual del alcalde por todo concepto en base a la población electoral es de S/. 2,600.00; y para los regidores el 30% de esta suma, esto es, S/.780.00, lo cual está dentro de los márgenes legales. Agrega que, la ley de presupuesto no es aplicable al caso concreto pues no colisiona con el monto que se aprobó y se ejecutó, ya que no se trata de un aumento o incremento.

José Víctor Aquino Sandoval contesta la demanda⁷ señalando que es falso que se hayan reunido para fijar el sueldo del alcalde y dieta de los regidores, pues cuando asumieron el cargo ya estaba establecida la remuneración del alcalde y la dieta de los regidores.

El demandado Luis Alberto Gonzales Quintana al contestar la demanda⁸ indica que todo acuerdo municipal tiene un período de caducidad, en consecuencia, al fenercer una gestión edilicia, luego del período de cuatro años de gestión, caduca el acuerdo municipal que fija la remuneración del alcalde y las dietas de los regidores, motivo por el cual el nuevo concejo municipal tiene la obligación de fijarlas. No hay incremento, sino que se fija la remuneración del alcalde y dietas de los regidores para los 4 años siguientes, por lo que ha actuado en el ejercicio regular de un derecho.

⁶ Fojas 4353 a 4359.

⁷ Fojas 4380 a 4383

⁸ Fojas 4392 a 4394.

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

**SENTENCIA
CASACIÓN N.º 1805 – 2020
LAMBAYEQUE
INDEMNIZACIÓN POR DAÑOS Y PERJUICIOS**

La demandada María Luisa Céspedes Manay⁹ al contestar la demanda señala que en la primera sesión de concejo se acordó que se debía mantener los montos fijados por la gestión anterior para el alcalde y para los regidores, puesto que el alcalde informó que tales montos estaban enmarcados dentro de la ley.

Francisco Dávila Guevara al contestar la demanda¹⁰ indica que los acuerdos que adoptaron fueron después de haber recibido los informes de las áreas de asesoría legal y de la gerencia municipal. Agrega que, las leyes de presupuesto son normas generales en contraposición con la ley Orgánica de Municipalidades que es una ley específica para la administración municipal. El incremento se basó en el número de electores.

El demandado José Dagoberto Rafael Irigoín, al contestar la demanda¹¹ señala que se ha fijado la remuneración del alcalde y dieta de los regidores en base a la población electoral del Distrito de Pucalá, por lo que ha actuado dentro del margen de la ley.

La demandada Hilda Vega Llatas al contestar la demanda¹² señala que el ingreso del alcalde, en S/ 2,500.00 estaba muy por debajo del tope fijado por el Decreto de Urgencia N°038-2006; y las dietas estaban muy por debajo del tope que era de S/ 3,315.00, por lo que, concluye, no han vulnerado norma alguna.

El demandado Juan Carlos Llatas Villasis al contestar la demanda¹³ menciona que ha actuado dentro de las normas existentes, puesto que se ha fijado la remuneración del alcalde y dieta de los regidores en base a la población electoral del Distrito de Pucalá.

⁹ Fojas 4399 a 4405.

¹⁰ Fojas 4410 a 44416.

¹¹ Fojas 4432 a 4436.

¹² Fojas 4439 a 4443.

¹³ Fojas 4457 a 4461.

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

**SENTENCIA
CASACIÓN N.º 1805 – 2020
LAMBAYEQUE
INDEMNIZACIÓN POR DAÑOS Y PERJUICIOS**

El demandado Pedro Juárez Gonzales al contestar la demanda¹⁴ señala que ha actuado dentro de las normas existentes, puesto que se ha fijado la remuneración del alcalde y dieta de los regidores en base a la población electoral del Distrito de Pucalá.

La demandada Deisy Yuliana Sánchez Linares en la contestación de la demanda¹⁵ señala que ha actuado dentro de las normas existentes, puesto que se ha fijado la remuneración del alcalde y dieta de los regidores en base a la población electoral del Distrito de Pucalá.

El demandado José Francisco Estela Campos contesta la demanda¹⁶ y señala que los acuerdos de concejo tienen fecha de caducidad y que la remuneración la ha percibido actuando en el ejercicio regular de un derecho y en aplicación estricta de lo dispuesto por el Decreto Supremo 025-2007-PCM. Agrega que, se ha fijado la remuneración del alcalde en base a la población electoral.

1.3 Sentencia¹⁷: A través de la resolución N.º 10 del 24 de agosto de 2016 el Juzgado del Módulo Corporativo Civil de la Corte Superior de Justicia de Lambayeque declaró **fundada la demanda de indemnización de daños y perjuicios y ordenó que:** 1.- Los demandados Luis Alberto Gonzales Quintana, Jaime Campos Quintana, Pedro Juárez Gonzales, José Dagoberto Rafael Irigoín, Deisy Yuliana Sánchez Linarez y Francisco Dávila Guevara (funcionarios del período 2007-2010) cumplan con pagar en forma solidaria a la entidad demandante la suma S/ 128,835.00 como indemnización de daños y perjuicios - daño emergente; más intereses legales a liquidarse desde el emplazamiento. 2.- Los demandados José Francisco Estela Campos, Juan Carlos Llatas Villasís, José Víctor Aquino Sandoval, Hilda Vega Llatas, Álvaro

¹⁴ Fojas 4475 a 4479.

¹⁵ Fojas 4493 a 4497.

¹⁶ Fojas 4543 a 4549.

¹⁷ Fojas 4697 a 4704.

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

**SENTENCIA
CASACIÓN N.º 1805 – 2020
LAMBAYEQUE
INDEMNIZACIÓN POR DAÑOS Y PERJUICIOS**

Fernando Vásquez Benavides y María Luisa Céspedes Manay (funcionarios del período 2011-2013), cumplan con pagar en forma solidaria a la entidad demandante la suma S/ 68,462.62 como indemnización de daños y perjuicios - daño emergente; más intereses legales.

Argumenta el juez que no es válido invocar competencias que otorga la Constitución y Ley Orgánica de Municipalidades para desvincularse de las prohibiciones expresas de las leyes de presupuesto. Estas leyes resultan, en esta materia (regulación de ingresos de funcionarios públicos), normas especiales cuya aplicación es de manera preferente a las normas que sobre esta materia contiene la Ley Orgánica de Municipalidades. Tampoco es válido indicar que por disposición de la Ley 28212 (que regula los ingresos de los altos funcionarios autoridades del Estado); y Decreto Supremo 025-2007-PCM (que dicta medidas sobre los ingresos por todo concepto de los Alcaldes), correspondía nivelar la remuneración del Alcalde y de los Regidores de la Municipalidad ya que, afirman, las mismas se encontraban por debajo del tope fijado para cada cargo en las escalas remunerativas; puesto que en las leyes de presupuesto expresamente se indica que también está prohibido el incremento de remuneraciones que pudieran efectuarse dentro del rango o tope fijado para cada cargo en las respectivas escalas remunerativas, y de aquellos incrementos que se han autorizado dentro de dicho rango.

1.4 Primera Sentencia de Vista¹⁸: A través de la resolución del 02 de junio de 2017, la Primera Sala Especializada Civil de la Corte Superior de Justicia de Lambayeque, confirmó la resolución Nº 10 del 24 de agosto de 2016.

1.5 Casación N° 3253-2017¹⁹: A través de la resolución del 8 de noviembre de 2018, la Sala Civil Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República

¹⁸ Fojas 4814 a 4818.

¹⁹ Fojas 4858 a 4881.

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

**SENTENCIA
CASACIÓN N.º 1805 – 2020
LAMBAYEQUE
INDEMNIZACIÓN POR DAÑOS Y PERJUICIOS**

declaró fundado el recurso de casación; en consecuencia nula la sentencia de vista del 2 de junio de 2017, en razón a que incurrió en motivación aparente porque habría resuelto la controversia sin considerar que en materia de prohibición, restricción o condicionamiento de derechos y facultades, el dispositivo legal que los establecía debe contemplarlos en forma expresa, literal, taxativa, de tal manera que su interpretación fluya de su propio texto del Presupuesto para el Año Fiscal 2007, pues si bien es cierto impuso medidas de austeridad en ingresos personales, también es verdad que en la proposición que formulaba no aparecen mencionados en la forma indicada, los gobiernos locales y municipales, situación que consta además en las normas presupuestales previstas en las Leyes N° 29142 (Años Fiscal 2008) y N° 29289 (año Fiscal 2009).

1.6 Segunda Sentencia de Vista²⁰: A través de la resolución del 20 de enero de 2020, la Primera Sala Especializada Civil, de la Corte Superior de Justicia de Lambayeque revocó la sentencia de primera instancia que declaró fundada la demanda y reformándola la declaró infundada, al considerar que la Ley N°28212 que regula los ingresos de los altos funcionarios y autoridades del estado, establece en su artículo 2 la jerarquía de los mismos, entre los cuales están los Alcaldes de las Municipalidades Provinciales y Distritales; y, mediante el Decreto Supremo N° 025-2007PCM, se estableció las disposiciones que permitan a los Concejos Municipales determinar tales ingresos, en el marco de la Ley precedente modificada por Decreto de Urgencia N° 038-2006, precisando en su artículo 6 las reglas para tal adecuación de ingresos que por todo concepto perciben los Alcaldes Provinciales y Distritales, entre las que está en el literal i) las reducciones de ingresos, se entiende para aquellos que se fijaron en base a la discrecionalidad, pero con la nueva regla de proporción a la población electoral de su suscripción, supere el nuevo monto que debería corresponderle; y que, si bien en el numeral ii) señala que ella no autoriza incremento de

²⁰ Fojas 4899 a 4909.

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

**SENTENCIA
CASACIÓN N.º 1805 – 2020
LAMBAYEQUE
INDEMNIZACIÓN POR DAÑOS Y PERJUICIOS**

ingresos, de conformidad con las medidas de austeridad de la Ley de presupuesto del sector Público para el año 2007, significa que dichos funcionarios, no pueden percibir suma mayor al porcentaje establecido por ley, sin embargo, ello no quiere decir que si lo que vienen percibiendo es inferior no tengan que adecuarlo. Asimismo, si bien mediante el oficio circular N°013-2007 EF/76.17²¹, se comunicó a los demandados que conforme el inciso f) del artículo 4 de la ley N° 28411 le corresponde a la Dirección General del Presupuesto Público emitir opinión autorizada en materia presupuestal de manera exclusiva y excluyente en el sector público; motivo por el cual la Dirección Nacional de Presupuesto Público expresamente informó al Alcalde de la Municipalidad Distrital de Pucalá, que el reajuste de remuneraciones y dietas de los Gobiernos Locales se encuentra sujeto a las disposiciones de austeridad señaladas en el artículo 4 de la Ley 28927, Ley de Presupuesto del Sector Público para el ejercicio fiscal 2007; también lo es que, de tal información no se puede concluir que la remuneración por todo concepto de los Alcaldes Provinciales y Distritales, así como las dietas de los Regidores, no se tengan que regular conforme a lo establecido en la Ley Orgánica de Municipalidades N°27972, Ley N°28212 y el Decreto Supremo N° 025-2007PCM, sino con la Ley de Presupuesto, pues, atender tales precisiones habría implicado apartarse de la Ley Orgánica de Municipalidades y normas conexas, cuando dichas normas legales aún siguen vigentes.

Segundo: Identificación del problema

De acuerdo con el recurso de casación que ha sido declarado procedente la controversia, con motivo de su absolución, radica, en determinar si al emitirse la sentencia de vista se ha infraccionado las siguientes normas procesales: **infracción normativa de los incisos 3 y 5, del artículo 139 de la Constitución Política del Perú**; y, de otro lado, si se ha incurrido en infracción normativa de

²¹ Folios 98

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

**SENTENCIA
CASACIÓN N.º 1805 – 2020
LAMBAYEQUE
INDEMNIZACIÓN POR DAÑOS Y PERJUICIOS**

las normas materiales contenida en la Ley del Presupuesto del Sector Público, para los años fiscales 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012; indebida interpretación de la Ley N.º 30057, Ley del Servicio Civil; e, indebida interpretación de los artículos II del Título Preliminar, 9, 12 y 21 de la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades .

En ese sentido, de acreditarse la existencia de infracción normativa a las normas procesales el recurso será declarado fundado y nulo el pronunciamiento judicial, ordenándose un nuevo pronunciamiento, de no ser así, se analizará las causales materiales, que, de ser fundado, permitirá a este Supremo Tribunal emitir decisión de fondo.

Tercero: Análisis de las causales procesales

a. El derecho al debido proceso recogido en el artículo 139, inciso 3 de la Constitución Política del Perú, consagra como principio rector de la función jurisdiccional, la observancia del debido proceso que comprende un haz de garantías; siendo dos los principales aspectos del mismo: El debido proceso sustantivo, que protege a los ciudadanos de las leyes contrarias a los derechos fundamentales; y, el debido proceso adjetivo o formal, que implica las garantías procesales que aseguran los derechos fundamentales. Es decir que, en el ámbito sustantivo, se refiere a la necesidad de que las sentencias sean valiosas en sí mismas, esto es, que sean razonables; mientras que el ámbito adjetivo alude al cumplimiento de ciertos recaudos formales, de trámite y de procedimiento, para llegar a una solución judicial mediante la sentencia.

b. Uno de los principales componentes del derecho al debido proceso se encuentra constituido por el denominado derecho a la debida motivación de las resoluciones judiciales, recogido en el artículo 139 inciso 5 de la Carta Política, por el cual se garantiza a las partes involucradas en la controversia el acceso a

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

**SENTENCIA
CASACIÓN N.º 1805 – 2020
LAMBAYEQUE
INDEMNIZACIÓN POR DAÑOS Y PERJUICIOS**

una respuesta del juzgador que se encuentre adecuada y suficientemente sustentada en argumentos que la justifiquen lógica y razonablemente, sobre la base de los hechos acreditados en el proceso y el derecho aplicable al caso y que, además, resulten congruentes con las pretensiones y alegaciones esgrimidas por aquéllos dentro de la controversia.

c. Roger Zavaleta Rodríguez, en su libro “La Motivación de las Resoluciones Judiciales como Argumentación Jurídica”²², precisa que: “Para fundamentar la decisión es indispensable que la conclusión contenida en el fallo responda a una **inferencia formalmente correcta** (justificación interna). Su observancia, sin embargo, no se limita a extraer la conclusión de las premisas predispuestas, pues también comprende una metodología racional en la fijación de aquellas (justificación externa). En lo posible las premisas deben ser materialmente verdaderas o válidas, según el caso, a fin de garantizar la solidez de la conclusión. En caso contrario esta no podría ser más fuerte que las premisas. Una decisión judicial está motivada si, y solo si, es racional. A su vez, una decisión es racional si, y solo si, está justificada interna y externamente. Mientras la justificación interna expresa una condición de racionalidad formal, la justificación externa garantiza racionalidad sustancial de las decisiones judiciales. (...)”.

d. Una razonable motivación de las resoluciones constituye una de las garantías del proceso judicial directamente vinculada con la vigilancia pública de la función jurisdiccional, por la cual se hace posible conocer y controlar las razones por las cuales el juez ha decidido una controversia en un sentido determinado; implicando, en ese sentido, un elemento limitativo de los supuestos de arbitrariedad.

²² Roger E. Zavaleta Rodríguez, “La motivación de las resoluciones judiciales como argumentación jurídica”, Editora y Librería Jurídica Grijley EIRL 2014, pág. 207-208

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

**SENTENCIA
CASACIÓN N.º 1805 – 2020
LAMBAYEQUE
INDEMNIZACIÓN POR DAÑOS Y PERJUICIOS**

e. En el presente caso, la sala superior, dando respuesta a los agravios de la apelación, relacionados a que la determinación de las remuneraciones del Alcalde y las dietas de los regidores estuvieron respaldados en las atribuciones que otorga la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 2 7972 y el marco legal que desarrolla el artículo 39 de la Constitución Política del Perú en lo que se refiere a la jerarquía y remuneraciones de los altos funcionarios y autoridades del Estado, consideró que la Ley N° 28212 que regula los ingresos de los altos funcionarios y autoridades del Estado, establece en su artículo 2 la jerarquía de los mismos, entre los cuales están los Alcaldes de las Municipalidades Provinciales y Distritales, y, mediante el Decreto Supremo N° 025-2007-PCM, se estableció las disposiciones que permitan a los Concejos Municipales determinar tales ingresos con la nueva regla de proporción a la población electoral de su suscripción, prohibiendo que dichos funcionarios puedan percibir suma mayor al porcentaje establecido por ley. Bajo tal análisis concluye la Sala Superior que los ingresos de los alcaldes y regidores tiene como marco legal Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972, Ley N° 28212, la Ley N° 2 8212 y el Decreto Supremo N° 025-2007PCM y las normas presupuestales no derogaron dichos marcos legales, sino que estas aún siguen vigentes. En ese sentido, al no estar acreditado que los codemandados percibieron ingresos superiores a lo establecido en el marco legal no existe el elemento de la antijuricidad, excluyendo algún elemento de responsabilidad.

f. Expuesto la argumentación esgrimida por el Colegiado Superior, debe mencionarse que esta expresa las razones, sustentos fácticos y jurídicos y la corrección lógica formal del razonamiento judicial.

g. Por ser ello así, dado que la motivación expuesta en la sentencia da cuenta de las razones mínimas que sustentan la decisión, y se ha respetado todos los elementos intrínsecos al debido proceso no es posible acoger la causal de los numerales 3) y 5) del artículo 139 de la Constitución Política del Perú,

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

**SENTENCIA
CASACIÓN N.º 1805 – 2020
LAMBAYEQUE
INDEMNIZACIÓN POR DAÑOS Y PERJUICIOS**

haciéndose la precisión que la corrección —o no— de los argumentos y de la aplicación correcta de las normas materiales por la Sala Superior para resolver el caso es un tema que se evaluará al momento de analizar las infracciones materiales que han sido declaradas procedentes.

h. Por tales consideraciones, la sentencia de vista no ha incurrido en infracción de las normas procesales señaladas, de manera que la causal procesal analizada deviene en **infundada**.

Cuarto: Análisis de las causales materiales

4.1 Posición de la recurrente

- a. La recurrente, denuncia infracción de las siguientes normas materiales: **(i)** Leyes del Presupuesto del Sector Público para los años fiscales 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 y la 2012; **(ii)** Ley N.º 30057, Ley del Servicio Civil, y; **(iii)** Artículos II del Título Preliminar, 9, 12 y 21 de la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, argumentando que: **i)** La Sala Superior estaría exigiendo que las leyes de presupuesto establezcan un listado específico de instituciones que están prohibidas del reajuste o incremento remunerativo, para considerar que no se podía efectuar el incremento de remuneración del alcalde y las dietas de los regidores; **ii)** Las Leyes de Presupuesto Público de los años 2011 y 2012 especifican que los Gobiernos Locales, están prohibidos de incremento de remuneraciones y dietas; **iii)** La Sala indica que si bien las Leyes de Presupuesto de los años 2011 y 2012, especifican que los Gobiernos Locales se encuentran prohibidos de incrementos de remuneraciones, dietas y bonificaciones, tampoco se aplicarían al caso en concreto; **iv)** La Sala refiere que la Ley N.º 29622, del ejercicio fiscal 2011 (el número consignado en la resolución no es correcto, debido a que la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2011 fue la Ley N.º 29626) y la Ley N.º 29812, del ejercicio fiscal 2012, no señala de manera expresa

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

**SENTENCIA
CASACIÓN N.º 1805 – 2020
LAMBAYEQUE
INDEMNIZACIÓN POR DAÑOS Y PERJUICIOS**

que “tales prohibiciones comprenden a la compensación económica de los alcaldes y regidores de las municipalidades”, ello en tanto, la referida normativa a la letra dice “prohíbase a las entidades del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, el reajuste o incremento de remuneraciones, bonificaciones, dietas (...); **v)** La Sala ha interpretado equivocadamente las leyes de presupuesto de los años 2007 al 2012, no valorando que los Gobiernos Locales, en este caso, las municipalidades distritales, se encuentran prohibidas de incrementar la remuneración del alcalde y, por tanto, las dietas de los regidores; **vi)** La Sala Superior sustenta su fallo en la aplicación de la Ley N.º 30057, Ley del Servicio Civil, la misma que fue publicada el 03 de julio de 2013, entrando en vigencia el 04 de julio del mismo año, siendo aplicable desde ese momento a la fecha, no aplicándose al caso en concreto, debido a que los hechos que se les está atribuyendo a los demandados, datan del año 2007 al 2012, por ende, sucedieron antes de la entrada en vigencia de la norma; **vii)** La sala superior no ha tenido en cuenta que las competencias de las municipalidades no son irrestrictas, ni absolutas, sino que se encuentran limitadas por las leyes y normas de alcance nacional que regulan la política general en distintas materias, en este caso la presupuestal; **viii)** La Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, regula, entre otros aspectos, la organización y estructura de los Gobiernos Locales, el cual no es el hecho generador del perjuicio que se demanda, sino que, a través del procedimiento establecido en dicha normativa, aun cuando la norma presupuestal prohibía el incremento de remuneración se efectuó el aumento de remuneración del alcalde y las dietas de los regidores.

- b.** Al estar vinculadas las normas denunciadas con la pretensión de la demanda referida a la responsabilidad por daños y perjuicios, el análisis de las normas denunciadas se hará en forma conjunta.

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

**SENTENCIA
CASACIÓN N.º 1805 – 2020
LAMBAYEQUE
INDEMNIZACIÓN POR DAÑOS Y PERJUICIOS**

4.2 Respuesta judicial

- c. Es preciso señalar que la teoría del caso de la demandante para incoar la demanda de indemnización por daños y perjuicios contra los codemandados, autoridades municipales del distrito de Pucalá, provincia de Chiclayo, Lambayeque, estriba en que en el periodo 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 y los meses de enero a abril de 2013 los codemandados ocasionaron un perjuicio económico de S/. 197,297.62 al Estado al haber aprobado indebidamente el incremento de la remuneración del alcalde y dietas de los Regidores durante la gestión 2007 a 2010, a la suma de S/ 2,500.00 para el caso del alcalde y S/. 750.00 para la dieta de los regidores, contraviniendo la Ley N° 28927 Ley de Presupuesto del Sector Público para el año Fiscal 2007 y las posteriores normas de presupuesto.
- d. Afirma la demandante que los ingresos de los demandados, autoridades que desempeñaron el cargo de alcalde y regidores, no debieron de incrementarse debido a las prohibiciones de las leyes de presupuesto.
- e. Por su parte los demandados en su teoría del caso sostienen que los ingresos del alcalde y regidores se aprobaron en el mes de enero de 2007, conforme a las atribuciones del Concejo Municipal establecidas en el artículo 9 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, Ley N.º 27972 y dentro del margen que establecieron en la Ley N.º 28212 y el Decreto Supremo N.º 025-2007-PCM, normas que establecieron el marco de determinación de los ingresos de las referidas autoridades en proporción a la población electoral de la circunscripción hasta un máximo de cuatro y un cuarto URSP, por todo concepto.
- f. Expuestas las argumentaciones de las partes, la Sala Superior consideró que la Ley N° 28212 estableció el mecanismo de determinación de las

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

**SENTENCIA
CASACIÓN N.º 1805 – 2020
LAMBAYEQUE
INDEMNIZACIÓN POR DAÑOS Y PERJUICIOS**

autoridades municipales (alcaldes) con la nueva regla de proporción a la población electoral de su suscripción, prohibiendo que dichos funcionarios puedan percibir suma mayor al porcentaje establecido por ley; y con la expedición del Decreto Supremo N° 025-2007PCM, se fijó el porcentaje de las dietas, y dentro de dicho margen, los demandados fijaron sus ingresos, dentro de las atribuciones de la Ley Orgánica de Municipalidades, en ese sentido, al no estar acreditado que los demandados percibieron ingresos superiores a lo establecido en el marco legal no existente en el año 2007, no se habría generado el daño alegado por la demandante.

- g.** La recurrente sostiene esencialmente que dicha decisión ha infraccionado las normas presupuestales que prohíben incrementos remunerativos en el sector público.
- h.** Al respecto, debe mencionarse que con fecha 27 de abril de 2004 se publicó la Ley N° 28212, Ley que desarrolla el artículo 39 de la Constitución Política en lo que se refiere a la jerarquía y remuneraciones de los altos funcionarios y autoridades del Estado”, en el que en el literal e) del artículo 4 dispuso: “Los alcaldes provinciales y distritales reciben una remuneración mensual, que es fijada por el Concejo Municipal correspondiente, en proporción a la población electoral de su circunscripción hasta por un máximo de cuatro y cuarto URSP, por todo concepto”
- i.** Esta norma especial que regula la remuneración e ingresos de las autoridades públicas del país estuvo vigente al 8 de enero de 2007, fecha en que el Concejo Municipal del distrito de Pucalá Fijó el ingreso del Alcalde y las dietas de los Regidores y su constitucionalidad fue declarada por El Tribunal Constitucional a través de la resolución del 8 de marzo de 2005 recaído en el expediente N.º 0038-2004-AI/TC, en la que señaló: “la autonomía y competencia –de las municipales- no son ilimitadas, pues si

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

**SENTENCIA
CASACIÓN N.º 1805 – 2020
LAMBAYEQUE
INDEMNIZACIÓN POR DAÑOS Y PERJUICIOS**

bien es cierto que son competentes para aprobar su presupuesto, gestionando con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades, también lo es que tal ejercicio debe ser compatible con las normas constitucionales que declaran que la administración financiera del Estado se rige por el Presupuesto General de la República que anualmente aprueba el Congreso, o aquella que establece que los gobiernos locales promueven el desarrollo y su economía en armonía con las políticas nacionales de desarrollo”.

- j. Posteriormente, el 22 de marzo de 2007, se publicó el Decreto Supremo N° 025-2007-PCM “Dictan medidas sobre los ingresos por todo concepto de los Alcaldes” y al mismo tiempo la Separata Especial “Proyecciones de remuneración de Alcaldes –A Nivel Distrital (por Departamento/Provincia/Distrito), en el que se mencionó: “3.1 Los ingresos máximos mensuales por todo concepto de los Alcaldes, Provinciales y Distritales son fijados por los Concejos Municipales respectivos, considerando para tal efecto el cuadro que contiene parámetros para la determinación de sus ingresos, que como Anexo es parte integrante de la presente norma. 3.2. Los Concejos Municipales, para efecto de aplicar el Anexo señalado en el numeral precedente, deben tomar en cuenta los pasos siguientes: a) Determinar la proporción de la población electoral de su circunscripción, de acuerdo a la información de población electoral emitida por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil - RENIEC, la misma que está publicada en la página web de dicha entidad (www.reniec.gob.pe), conforme a lo establecido en el artículo 4 literal e) de la Ley N° 28212. b) Ubicar la proporción de la población electoral en la escala para determinar el monto del ingreso máximo mensual que corresponda a dicha escala. c) Otorgar a los alcaldes de Municipalidades Capitales de Departamento y de la Provincia Constitucional del Callao, a los alcaldes de Municipalidades Capitales de Provincia, así como a los alcaldes de Municipalidades Distritales

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

**SENTENCIA
CASACIÓN N.º 1805 – 2020
LAMBAYEQUE
INDEMNIZACIÓN POR DAÑOS Y PERJUICIOS**

de la Provincia de Lima y de la Provincia Constitucional del Callao, según corresponda, una asignación adicional conforme a los porcentajes y límites establecidos en el Anexo que forma parte de la presente norma. d) Verificar que en ningún caso la sumatoria de los montos determinados en los pasos señalados en los literales b) y c) precedentes, superen las 4 ¼ Unidades de Ingreso del Sector Público, en el marco de lo dispuesto en la Ley N°28212 modificada por el Decreto de Urgencia N°038-2006.”

- k. Asimismo, el artículo 6 de la norma señala que se ajusta a las medidas de austeridad dispuestas por el artículo 4 numeral 1, de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2007, Ley N° 28927.
- I. Del documento Anexo de la citada norma, conforme a su artículo 3.1 se tiene el cuadro siguiente:

ANEXO					
Cargo	ESCALA	Rango de población electoral		Número máximo de UISP	Ingreso máximo mensual por todo concepto S/.
		Desde:	Hasta:		
Alcalde de la Municipalidad Metropolitana de Lima	----	---	---	5,50	14 300
Alcaldes de resto de Municipalidades (*)	I II III IV V VI VII VIII IX X XI XII XIII XIV XV XVI XVII XVIII XIX XX	450 001 400 001 350 001 300 001 250 001 200 001 150 001 100 001 80 001 60 001 40 001 20 001 10 001 5 001 2 501 1 501 1 001 751 501 1	a más 450 000 400 000 350 000 300 000 250 000 200 000 150 000 100 000 80 000 60 000 40 000 20 000 10 000 5 000 2 500 1 500 1 000 750 500 500	4,25 4,00 3,75 3,50 3,25 3,00 2,75 2,50 2,25 2,00 1,75 1,50 1,25 1,00 0,90 0,80 0,70 0,60 0,50 0,40	11 050 10 400 9 750 9 100 8 450 7 800 7 150 6 500 5 850 5 200 4 550 3 900 3 250 2 600 2 340 2 080 1 820 1 560 1 300 1 040

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

**SENTENCIA
CASACIÓN N.º 1805 – 2020
LAMBAYEQUE
INDEMNIZACIÓN POR DAÑOS Y PERJUICIOS**

- m. Como puede advertirse, el rango de la población electoral, es el indicador para determinar el número máximo de UISP (Unidades de Ingreso del Sector Público). Por otro lado, a través del Decreto Supremo 038-2006 del 30 de diciembre de 2006, se dispuso que. “Los consejeros Regionales y regidores Municipales reciben únicamente dietas, según el monto que fijen los respectivos Consejos Regionales y Concejos Municipales, de conformidad con lo que disponen sus respectivas leyes orgánicas. En ningún caso dichas dietas pueden superar en total el treinta por ciento (30%) de la remuneración mensual del presidente del Gobierno Regional o del alcalde correspondiente”.
- n. La teoría de la demanda se funda en la inobservancia de las Leyes de Presupuesto Público del 2007 a 2012, en la que se prohíbe el incremento de remuneraciones para el sector público, postulando la tesis de que la interpretación correcta es que dichas normas son aplicables para el caso de la fijación de ingresos de los alcaldes y regidores, sin ninguna limitación; sin embargo, no tiene en cuenta que las leyes de presupuesto del sector público para el año 2004, 2005, 2006 ya contenían disposiciones de austeridad, racionalidad y disciplina presupuestaria, y no obstante a dicho marco, el 27 de abril de 2004 el Congreso de la República emitió la Ley N.º 28212, que establece reglas para fijar las remuneraciones de los alcaldes provinciales y distritales, en función a la población electoral de la circunscripción, y el 21 de marzo de 2007 la Presidencia del Consejo de Ministros emitió el Decreto Supremo N.º 025-2007-PCM, en el que se desarrolló lo dispuesto en la Ley N.º 28212, respecto a la determinación de los ingresos de los alcaldes y regidores, y se estableció un cuadro para determinación de los referidos ingresos y en la Separata Especial, anexo del referido Decreto supremo hizo una proyección de remuneraciones de Alcaldes, en base al mecanismo que había fijado la Ley N.º 28212 del año 2004.

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

**SENTENCIA
CASACIÓN N.º 1805 – 2020
LAMBAYEQUE
INDEMNIZACIÓN POR DAÑOS Y PERJUICIOS**

- o.** En ese sentido, es claro que las regulaciones de austeridad de las Leyes de Presupuesto Público, no eran disposiciones excluyentes ni prohibitivas a la determinación actualizada de los ingresos del alcalde y de las dietas de los regidores municipales que tenía como marco la Ley N.º 28212 y el Decreto Supremo N.º 025-2007-PCM.
- p.** En efecto, el 22 de marzo de 2007, el Diario Oficial “El Peruano” publica la Separata Especial “Proyecciones de remuneraciones de Alcaldes - A nivel Distrital (por Departamento/Provincia/Distrito)” Decreto Supremo N.º 025-2007-PCM, en ella se detalla la totalidad de Distritos del país, por Provincia y Departamento incluyendo la Provincia Constitucional del Callao, con la inscripción de la entonces vigente remuneración del Alcalde, la Remuneración Mensual modificada por cada Concejo en aplicación de la Ley número 28212, la Población Electoral, a cuánto debería ascender el ingreso total de los alcaldes.
- q.** Siguiendo la línea de argumentación, de acuerdo al padrón electoral del año 2006 del Jurado Nacional de Elecciones, la población electoral del distrito de Pucalá, provincia de Chiclayo, Lambayeque en el año 2006 era de 5,525 electores²³ y para el distrito de José Leonardo Ortiz, con una población electoral de 1,955, el ingreso del alcalde había sido fijado en S/. 2,200.00, conforme se aprecia de la Separata Especial publicada el 22 de marzo de 2007, en el Diario Oficial “El Peruano” “Proyecciones de remuneraciones de Alcaldes - A nivel Distrital (por Departamento/Provincia/Distrito)” Decreto Supremo N° 025-2007-PCM²⁴, en la que se detalla la totalidad de Distritos del país, por Provincia y Departamento incluyendo la Provincia Constitucional del Callao, con la inscripción de la entonces vigente remuneración del

²³https://portal.jne.gob.pe/portal_documentos/files/informacionelectoral/estadisticaelectoral/2_1.pdf.

²⁴<https://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2007/marzo/22/N%c2%ba%20025-2007-PCM.pdf>.

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

**SENTENCIA
CASACIÓN N.º 1805 – 2020
LAMBAYEQUE
INDEMNIZACIÓN POR DAÑOS Y PERJUICIOS**

Alcalde, la Remuneración Mensual modificada por cada Concejo en aplicación de la Ley N.º 28212, la Población Electoral.

- r. De lo que se puede inferir que el Concejo Municipal del distrito de Pucalá, provincia de Chiclayo, Lambayeque, conforme al marco legal señalado, en fecha 8 de enero de 2007 estableció que el ingreso del alcalde debía ser de S/ 2,500.00 y la dieta de los regidores en S/ 750.00; y en fecha 02 de enero de 2008 fijó la suma de S/ 2,100.00 como ingreso del alcalde y la dieta de los regidores en S/ 780.00.

- s. En ese sentido, si bien la recurrente atribuye “la existencia del elemento de Antijuricidad o conducta antijurídica que resulta del incumplimiento total de una obligación preestablecida del sujeto activo que generó la existencia de un daño en la entidad en que se desempeñaba o el Estado”, respecto a los codemandados se tiene que estos fijaron los ingresos del alcalde y dieta de los regidores conforme a las atribuciones establecidas en el artículo 9 de la Ley Orgánica de Municipalidades que establece que corresponde al Concejo Municipal: “28. Aprobar la remuneración del alcalde y las dietas de los regidores”, y dentro del marco legal de los topes remunerativos de las autoridades públicas fijadas en la Ley N.º 28212 y el Decreto Supremo N.º 025-2007-PCM.

- t. En así que, la tesis de la demanda que no se basa en la inobservancia del procedimiento establecido para la determinación del sueldo del alcalde y dietas de los Regidores, sino únicamente en la inobservancia de las leyes de presupuesto del año dos mil siete al dos mil doce debe ser **desestimada**.

Por tales consideraciones, el recurso de casación deviene en **infundado**.

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

**SENTENCIA
CASACIÓN N.º 1805 – 2020
LAMBAYEQUE
INDEMNIZACIÓN POR DAÑOS Y PERJUICIOS**

IV. FALLO:

Declararon **INFUNDADO** el recurso de casación, de fecha 05 de febrero de 2020, interpuesto por el **procurador público de la Contraloría General de la República**; en consecuencia, **NO CASARON** la sentencia de vista, de fecha 20 de enero de 2020, que revocó la sentencia de primera instancia, de fecha 24 de agosto de 2016, que declaró fundada la demanda y reformándola la declaró infundada.; **DISPUSIERON** la publicación de la presente resolución en el diario oficial “El Peruano” conforme a ley; en los seguidos por la demandante, Contraloría General de la República, sobre indemnización por daños y perjuicios; y *los devolvieron*. Notifíquese. Integra el colegiado la señora Jueza Suprema Coronel Aquino. Interviene como ponente el señor Juez Supremo **Arias Lazarte**.

S.S.

ARIAS LAZARTE

BUSTAMANTE OYAGUE

PINARES SILVA

CORONEL AQUINO

ZAMALLOA CAMPERO

beg/ymmd