



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 192/2025

EXP. N° 04288-2023-PC/TC
SULLANA
HERLESS ALAIN CHANG
VALDIVIEZO Y OTROS

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 6 días del mes de marzo de 2025, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Domínguez Haro, Gutiérrez Ticse y Ochoa Cardich, ha emitido la presente sentencia. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Herless Alain Chang Valdiviezo y otros contra la resolución de fojas 125, de fecha 27 de setiembre de 2023, expedida por la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Sullana, que declaró infundada la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 14 de abril de 2023, la parte recurrente interpone demanda de cumplimiento contra la Dirección del Hospital de Apoyo II-2 Sullana, solicitando que se cumpla con el pago continuo mensual de S/. 330.00 por concepto de 11 productividades adicionales aprobado por Resolución Directoral 559-2022/GOB.REG.PIURA-DRSP-HAS-OAD-4300201661, del 6 de setiembre de 2022¹, que reconoce dicho monto a favor de Tomás Rosas Rivas Alburqueque, Jorge Armando Montero Sánchez, Pilar Villalta Espinoza, José Gerardo Riofrío Castillo, Hermis Sandra Rivas Noles y Herless Alain Chang Valdiviezo, más intereses legales, costos y costas del proceso².

El Primer Juzgado Especializado en lo Civil de Sullana, mediante Resolución 1, de fecha 18 de abril de 2023, admitió a trámite la demanda de autos³.

La procuradora pública regional de Ica contesta la demanda. Señala que la resolución administrativa cuyo cumplimiento se exige fue emitida

¹ F. 10

² F. 16

³ F. 21





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 04288-2023-PC/TC
SULLANA
HERLESS ALAIN CHANG
VALDIVIEZO Y OTROS

contrariamente a ley y que así se ha pronunciado en numerosas sentencias el Poder Judicial. Además, refiere que también estaría sujeta a una condición, por cuanto previo a su pago se requiere efectuar trámites administrativos y contar con disponibilidad presupuestal, por lo que la presente controversia debe ser dilucidada en el proceso contencioso-administrativo⁴.

El *a quo*, mediante Resolución 4, de fecha 19 de junio de 2023, declaró fundada la demanda y ordenó el pago de la Resolución Directoral 559-2022/GOB.REG.PIURA-DRSP-HAS-OAD-4300201661, del 6 de setiembre de 2022, toda vez que ella reconoce un pago a favor de los demandantes que hasta la fecha se ha incumplido pese a ser un acto administrativo firme⁵.

La Sala Superior revisora revocó la apelada y declaró infundada la demanda, por estimar que la Resolución Directoral 559-2022/GOB.REG.PIURA-DRSP-HAS-OAD-4300201661, del 6 de setiembre de 2022, no contiene un mandato cierto y claro, pues está sujeto a interpretaciones dispares. Refiere también que vulnera el principio de legalidad, porque no ha tenido en cuenta tampoco que desde el año 2016 ya se encuentra establecido el monto de escala base del incentivo único CAFAE, el cual se regula conforme a lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 29874⁶.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. La demanda tiene como objeto que se dé cumplimiento del pago continuo mensual de S/. 330.00 por concepto de 11 productividades adicionales aprobado por Resolución Directoral 559-2022/GOB.REG.PIURA-DRSP-HAS-OAD-4300201661, del 6 de setiembre de 2022, que reconoce dicho monto a favor de Tomás Rosas Rivas Alburqueque, Jorge Armando Montero Sánchez, Pilar Villalta Espinoza, José Gerardo Riofrío Castillo, Hermis Sandra Rivas Noles y Herless Alain Chang Valdiviezo, más intereses legales y costos del proceso.

⁴ F. 43

⁵ F. 65. Dicha resolución fue posteriormente corregida e integrada mediante Resolución 5, de fojas 115.

⁶ F. 125.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 04288-2023-PC/TC
SULLANA
HERLESS ALAIN CHANG
VALDIVIEZO Y OTROS

Requisito especial de la demanda

2. Con el documento de fecha cierta que obra en autos⁷ se acredita que la parte demandante ha cumplido con el requisito especial de la demanda de cumplimiento previsto en el artículo 69 del Nuevo Código Procesal Constitucional, vigente al momento de la interposición de la demanda.

Análisis del caso

3. El artículo 200, inciso 6, de la Constitución Política establece que la acción de cumplimiento procede contra cualquier autoridad o funcionario renuente a acatar una norma legal *o un acto administrativo*. Por su parte, el artículo 65, inciso 1, del Nuevo Código Procesal Constitucional establece que el proceso de cumplimiento tiene por objeto que el funcionario o autoridad renuente dé cumplimiento a una norma legal o ejecute un acto administrativo firme.
4. En el caso de autos, la parte demandante solicita el pago continuo mensual de S/. 330.00 por concepto de 11 productividades adicionales en mérito a lo reconocido en la Resolución Directoral 559-2022/GOB.REG.PIURA-DRSP-HAS-OAD-4300201661, del 6 de setiembre de 2022.
5. Así, la referida Resolución Directoral 559-2022/GOB.REG.PIURA-DRSP-HAS-OAD-4300201661⁸, establece lo siguiente:

ARTÍCULO 1°- DECLARAR FUNDADA, la Solicitud S/N [...] presentados por los servidores Tomás Rosas Rivas Alburqueque, [...], Jorge Armando Montero Sánchez, [...] Pilar Villalta Espinoza, [...] José Gerardo Riofrio Castillo [...], Hermis Sandra Rivas Noles, [...], Alain Chang Valdiviezo, [...], quienes requieren reconocimiento del pago continuo mensual de once (11) productividades adicionales a partir del primero de enero de dos mil veintiuno (01/01/2021).

ARTICULO 2°.- RECONOCER, el pago continuo mensual de once (11) productividades adicionales a partir del primero de enero del dos mil veintiuno (01/01/2021), equivalente a S/. 330.00 soles mensuales.

⁷ F. 8.

⁸ F. 12.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 04288-2023-PC/TC
SULLANA
HERLESS ALAIN CHANG
VALDIVIEZO Y OTROS

6. Al respecto, el Decreto de Urgencia 032-2022 dispuso aprobar, en vía de regularización, la asignación por productividad al personal asistencial del sector Salud, lo cual, conforme a la Octava Disposición Final de la Ley 28750, del 3 de junio de 2006⁹, se buscó hacer extensivo a los trabajadores administrativos del sector Salud; no obstante, esta fue suspendida en virtud del artículo 1 del Decreto de Urgencia 011-2006, publicado el 29 de junio de 2006¹⁰.

Por su parte, el Decreto de Urgencia 046-2022, en su artículo 2 precisó el Anexo 1 del Decreto de Urgencia 032-2022. En el citado Anexo 1 se detalla la Productividad CAFAE y la Asignación Extraordinaria por Trabajo Asistencial (AETA), y respecto a los trabajadores administrativos se contempla que es de S/. 30 por día hasta un tope de 22 días al mes, y de S/ 30 por día, hasta alcanzar el total acumulado máximo, respectivamente. Además, se consigna como un total acumulado máximo por ambos conceptos la cantidad de S/. 660.00.

Por tanto, al expedirse las referidas normas legales se estableció un monto diario y un tope máximo a percibir por productividad CAFAE, lo cual en su oportunidad se habría hecho extensivo al personal administrativo del sector Salud del sector público a través de una ley que autorizaba un crédito suplementario en el presupuesto del sector público para el año fiscal 2006, presupuestaria extraordinaria, pero que luego fue suspendido con la finalidad de no afectar el presupuesto de las entidades pertenecientes al sector Salud.

7. Posteriormente, en el año 2012, la Ley 29912, “Ley que autoriza transferencia de partidas en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2012 a favor del Ministerio de Salud y de los Gobiernos Regionales para incrementar la provisión de servicios en los establecimientos de salud a nivel nacional en el marco de los programas presupuestales y dicta otras medidas”, dispuso:

5.1 Autorízase el otorgamiento del concepto de productividad a que hacen referencia los decretos de urgencia 032-2002 y 046-2002,

⁹ Ley 28750, Ley que autoriza crédito suplementario en el presupuesto del sector público para el año fiscal 2006 y dicta otras medidas.

¹⁰ Decreto de Urgencia 011-2006, Dicta medidas de carácter urgente con el objeto de no afectar el funcionamiento del Sector Salud.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 04288-2023-PC/TC
SULLANA
HERLESS ALAIN CHANG
VALDIVIEZO Y OTROS

hasta el número máximo establecido en las citadas normas para el personal administrativo del sector Salud de los gobiernos regionales, sin demandar recursos adicionales del Tesoro Público. Dicho gasto se financia con cargo a los presupuestos institucionales de los pliegos respectivos, previo informe favorable de la Dirección General de Presupuesto Público, contando con la opinión técnica de la Dirección General de Gestión de Recursos Públicos vinculado a la información registrada en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de Recursos Humanos del Sector Público del Ministerio de Economía y Finanzas. Para tal fin, los pliegos gobiernos regionales involucrados quedan exceptuados de lo establecido en el párrafo 9.1 del artículo 9 de la Ley 29812, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2012, y del límite del monto total de transferencia a que se refiere el literal a.5 de la novena disposición transitoria de la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.

5.2 Asimismo, dispónese que dicho concepto se incorporará, dentro del concepto de incentivo laboral que se otorga a través del Comité de Administración del Fondo de Asistencia y Estímulo (CAFAE) y para tal efecto se sujetará a lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 29874, Ley que implementa medidas destinadas a fijar una escala base para el otorgamiento del incentivo laboral que se otorga a través de los Comités de Administración del Fondo de Asistencia y Estímulo (CAFAE), y a los procedimientos regulados en la citada ley¹¹.

8. Cabe precisar que la Quincuagésima Disposición Complementaria Final de la Ley 30114, Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2014, derogó a partir del 31 de diciembre de 2014 la Ley 29874 y dispuso establecer el proceso para concluir con la aprobación de la Escala del Incentivo Único al que se hace referencia en la Ley 29951. Además, se ordenó que el MEF mediante decreto supremo proceda a determinar la relación de entidades que se sujetaban a dicho proceso, entre otros aspectos. Asimismo, se señaló que la Dirección General de Gestión de Recursos Públicos del MEF es la entidad competente para emitir opinión sobre el sentido, alcance y aplicación de lo establecido en la presente disposición, normas complementarias y conexas.

¹¹ La Ley 29874 fue derogada por la Quincuagésima Disposición Complementaria Final de la Ley 30114 (), a partir del 31 de diciembre de 2014.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 04288-2023-PC/TC
SULLANA
HERLESS ALAIN CHANG
VALDIVIEZO Y OTROS

9. Es así que, mediante el Decreto Supremo 009-2014-EF, se aprobó la relación de entidades que se sujetaban a lo señalado *supra*, detallándolas en su Anexo 1, entre las cuales se encuentra la Unidad Ejecutora Hospital III Sullana (0901), perteneciente al pliego del Gobierno Regional de Piura.
10. En mérito a lo referido precedentemente debe indicarse que en el cuaderno del Tribunal Constitucional que corresponde al Expediente 04865-2023-PC/TC¹² obran el Oficio 0426-2022-EF/53.1, del 29 de noviembre de 2022, emitido por la Dirección General de Gestión de Recursos Públicos del MEF, por medio del cual se remite el Informe 2439-2022-EF/53.04 elaborado por la Dirección de Gestión de Personal Activo, y la Resolución Directoral 0421-2022-EF/53.01, que aprobó la consolidación de los montos y la Escala del Incentivo Único CAFAE del personal administrativo sujeto al régimen laboral del Decreto Legislativo 276 de diversas Unidades Ejecutorias, entre las cuales se encuentra el Hospital de Apoyo III Sullana.

En efecto, en el Informe 2439-2022-EF/53.04, del 29 de noviembre de 2022, se establece lo siguiente:

Escala del Incentivo Único – CAFAE vigente

- 2.10. En el marco de lo dispuesto por la Centésima Décima Disposición Complementaria Final de la Ley 30879, Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019, el Decreto de Urgencia 038-2019, la Septuagésima Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ley 31084 y el Decreto de Urgencia 052-2021, la DGGFRH emitió el informe y la Resolución Directoral mediante el cual se aprobaron los montos y la Escala del Incentivo Único – CAFAE de las Unidades Ejecutoras del Pliego 456: Gobierno Regional del Departamento de Piura, de acuerdo con el siguiente detalle:

¹² El citado expediente versa sobre un proceso de cumplimiento en el cual trabajadores administrativos del Hospital II de Sullana también vienen reclamando el pago de las 11 productividades adicionales, al igual que ocurre en el caso de autos.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 04288-2023-PC/TC
SULLANA
HERLESS ALAIN CHANG
VALDIVIEZO Y OTROS

Pliego	Resolución
457: Gobierno Regional del Departamento de Piura	Resolución Directoral 0091-2021-EF/53.01

[...]

2.13. Ahora bien, de la información remitida por las Unidades Ejecutoras [...] 402 -901 Región Piura – Hospital de Apoyo III Sullana, [...] del Pliego 457: Gobierno Regional del departamento de Piura, se advierte el otorgamiento de ingresos relacionados con el concepto de Incentivo Único – CAFAE a todo el personal del Decreto Legislativo 276 hasta el 30 de noviembre de 2021 en el marco de la Nonagésima Primera Disposición Complementaria Final de la Ley 31365.

[...]

2.16. En atención a lo indicado y al haber acreditado el otorgamiento de ingresos relaciones con el concepto de Incentivo Único – CAFAE, corresponde aprobar mediante Resolución Directoral los montos y la escala de Incentivo Único – CAFAE de las Unidades Ejecutoras [...] 4020 – 901 Región Piura – Hospital de Apoyo III Sullana [...], la misma que consolida todo el ingreso que el personal venía percibiendo al 30 de noviembre de 2021, conforme se detalla a continuación:

Unidad Ejecutora 402 – 901: Región Piura Hospital de Apoyo III Sullana

Unidad Ejecutora 402-901: Región Piura-Hospital de Apoyo III Sullana

Grupo / Nivel	Monto S/
[...]	[...]
Técnico	2 658,00
Auxiliar	2 658,00

[...]

2.19. La DGGFRH, al emitir el presente informe no convalida los actos administrativos que las unidades ejecutoras hayan realizado y que no se ciñan a las normas legales vigentes en materia del otorgamiento de Incentivo Único – CAFAE.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 04288-2023-PC/TC
SULLANA
HERLESS ALAIN CHANG
VALDIVIEZO Y OTROS

- 2.20. Finalmente, es importante tener en cuenta que los montos y escalas del Incentivo Único – CAFAE aprobados son de aplicación obligatoria por las entidades del Gobierno Nacional y los gobiernos regionales que cuentan con personal bajo los alcances del Decreto Legislativo 276, sin que exista marco normativo con rango de ley que habilite a las entidades aprobar montos y escalas del Incentivo Único – CAFAE o conceptos con similar naturaleza; o, modificar los montos y las escalas del Incentivo Único – CAFAE aprobados por la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Ministerio de Economía y Finanzas; u, otorgar montos superiores a los montos y las escalas del Incentivo Único – CAFAE aprobados por la DGGFRH, bajo responsabilidad.
11. En la línea de lo antes expuesto se emitió la Resolución Directoral 0421-2022-EF/53.01, de fecha 29 de noviembre de 2022¹³, en la cual se consignó que quedaba prohibido que las entidades otorgaran conceptos adicionales relacionados con el concepto de Incentivo Único CAFAE. En ella se aprueban los montos y la escala del Incentivo Único CAFAE de diversas Unidades Ejecutoras, entre ellas la del Hospital de Apoyo III Sullana, y se determina que el financiamiento será de manera exclusiva con la fuente de financiamiento recursos ordinarios con cargo al presupuesto institucional de cada entidad, para lo cual se les autorizó a efectuar las modificaciones presupuestarias correspondientes, previa opinión favorable de la Dirección General de Presupuesto Público y la opinión técnica de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del MEF. Asimismo, se establece que los montos y las escalas del Incentivo Único CAFAE aprobados se registran en un aplicativo informático a cargo del MEF.
12. De otro lado, también obra en el citado Expediente 04865-2023-PC/TC el Informe 1880-2022-EF/53.04, del 14 de setiembre de 2022, en el cual, atendiendo a la consulta efectuada por el procurador público del Gobierno Regional de Piura, el MEF señaló que la resolución directoral emitida en el año 2023 por dicho Gobierno regional otorgando a los trabajadores administrativos del Hospital II Sullana el pago de importes

¹³ Obra en el cuaderno del TC del Expediente 04865-2023-PC/TC.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 04288-2023-PC/TC
SULLANA
HERLESS ALAIN CHANG
VALDIVIEZO Y OTROS

y liquidaciones correspondientes al incentivo único CAFAE no contó con el marco normativo que autorizara su dación, ni mucho menos cuenta con la opinión técnica favorable de la Dirección de Gestión de Personal Activo. Refiere, además, que conforme a lo dispuesto en el Decreto de Urgencia 044-2021 los ingresos correspondientes a los recursos humanos del sector público se autorizan por norma expresa con rango de ley del Gobierno central; que se debe contar previamente con la opinión favorable de las áreas correspondientes del MEF y que está sujeto a disponibilidad presupuestaria.

13. De lo expresado precedentemente se concluye que el pago de las 11 productividades adicionales reclamadas en el presente proceso y que habrían sido reconocidas por la Resolución Directoral 559-2022/GOB.REG.PIURA-DRSP-HAS-OAD-4300201661, del 6 de setiembre de 2023, no solo no habría cumplido con las exigencias previstas en la Ley 29912, conforme a lo citado en el fundamento 7 *supra*, esto es, por ejemplo, contar con la opinión técnica de la Dirección General de Gestión de Recursos Públicos del Ministerio de Economía y Finanzas, sino que, además, en mérito a lo indicado en los fundamentos 8-12 *supra*, desde el año 2022 existe un monto por Incentivo Único CAFAE para el caso de la Unidad Ejecutora Hospital Apoyo III Sullana y, en particular, para los trabajadores administrativos, técnico o auxiliar, por lo que la entidad demandada debió sujetarse a ello.
14. En consecuencia, la Resolución Directoral 559-2022/GOB.REG.PIURA-DRSP-HAS-OAD-4300201661, del 6 de setiembre de 2022, habría sido expedida contraviniendo lo dispuesto en la Ley 29912 y la Resolución Directoral 0421-2022-EF/53.01, de fecha 29 de noviembre de 2022, por lo que se debe desestimar la presente demanda.

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 04288-2023-PC/TC
SULLANA
HERLESS ALAIN CHANG
VALDIVIEZO Y OTROS

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**DOMÍNGUEZ HARO
GUTIÉRREZ TICSE
OCHOA CARDICH**

PONENTE GUTIÉRREZ TICSE