



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 945/2025

EXP. N° 00120-2024-PC/TC  
ÁNCASH  
CARLOS ALBERTO LEÓN FLORES  
Y OTROS

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 21 días del mes de julio de 2025, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Domínguez Haro, Gutiérrez Tisce 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 Carlos Alberto León Flores y otros contra la resolución de fojas 197, de fecha 20 de setiembre de 2023, expedida por la Sala Mixta Descentralizada de Huari de la Corte Superior de Justicia de Áncash, que declaró improcedente la demanda de autos.

### ANTECEDENTES

Con fecha 11 de mayo de 2023, el recurrente Carlos Alberto León Flores y otros interponen demanda de cumplimiento<sup>1</sup> y, mediante escrito de fecha 22 de mayo de 2023, subsanan la demanda<sup>2</sup>, la cual dirigen contra la Red de Salud Conchucos Sur, con la finalidad de que cumpla la Resolución de Gerencia Regional 0128-2011-GRA/GRAD, de fecha 14 de abril de 2011, que aprueba la escala única de incentivos laborales del Gobierno Regional de Áncash, y se proceda al pago mensual de dichos incentivos según el grupo ocupacional que les corresponde, más el pago de los devengados que se dieron a partir de su vigencia y los intereses legales, bajo apercibimiento de remitir copia de los actuados al Ministerio Público y disponer el inicio del procedimiento disciplinario del funcionario o los servidores públicos ante la entidad que corresponda para su destitución, con costos del proceso. Refieren que son servidores de la Red de Salud Conchucos Sur, tanto en la sede administrativa como en el Hospital de Apoyo de Huari.

El Juzgado Civil-Sede Huari, mediante Resolución 2, de fecha 29 de mayo de 2023, admite la demanda<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Foja 1.

<sup>2</sup> Foja 131.

<sup>3</sup> Foja 143.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 00120-2024-PC/TC  
ÁNCASH  
CARLOS ALBERTO LEÓN FLORES  
Y OTROS

La Red de Salud Conchucos Sur, a través de su director, contesta la demanda. Sostiene que SERVIR mediante Informe Técnico 001697-2021-SERVIR-GPGSC ha recalcado la opinión vertida a través del Informe Técnico 000592-2020- SERVIRGPGCS, donde señala que, debido a la prohibición expresa de incrementar remuneraciones y beneficios establecida en el Presupuesto del Sector Público 2020 y en leyes anteriores, las entidades del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos (SAGRH) no pueden disponer aumentos sin autorización legal o judicial. Añade que ninguna entidad pública puede autorizar gastos sin financiamiento, ya que todo acto administrativo que implique gasto es inválido si no cuenta con el crédito presupuestario correspondiente<sup>4</sup>.

El procurador público a cargo de los asuntos judiciales del Gobierno Regional de Áncash contesta la demanda solicitando que se la declare infundada. Sostiene que en la Resolución de Gerencia Regional 0128-2011- GRA/GRAD, de fecha 14 de abril de 2011, se dispone que las escalas aprobadas serán implementadas y financiadas de forma progresiva y ordenada de acuerdo a la disponibilidad presupuestal de cada Unidad Ejecutora y que estará sujeto a las disposiciones legales vigentes. Señala también que dichos incentivos no constituyen remuneración ni son pagos permanentes porque están condicionados a la existencia de recursos del CAFAE<sup>5</sup>.

El Juzgado Civil-Sede Huari, mediante Resolución 6, de fecha 11 de julio de 2023, declaró improcedente la demanda, por considerar que la pretensión contenida en la demanda debe resolverse en la vía contencioso-administrativa. Añade que la resolución administrativa cuyo cumplimiento se solicita no identifica a los supuestos beneficiarios y que su ejecución depende de la disponibilidad presupuestaria de cada Unidad Ejecutora. Precisa que la resolución administrativa solo aprueba la escala única de incentivos laborales para el Pliego 441 del Gobierno Regional de Áncash, por lo que para su cumplimiento deberá seguirse los procedimientos legales y presupuestarios correspondientes<sup>6</sup>.

La Sala Superior revisora confirmó la apelada por argumentos similares<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> Foja 148.

<sup>5</sup> Foja 153.

<sup>6</sup> Foja 173.

<sup>7</sup> Foja 197.



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N° 00120-2024-PC/TC  
ÁNCASH  
CARLOS ALBERTO LEÓN FLORES  
Y OTROS

## **FUNDAMENTOS**

### **Delimitación del petitorio**

1. Los demandantes solicitan que la entidad emplazada cumpla la Resolución de Gerencia Regional 0128-2011-GRA/GRAD, de fecha 14 de abril de 2011; y que, como consecuencia de ello, se ordene el pago mensual de los incentivos laborales reconocidos en ella, según el grupo ocupacional que les corresponde, más el pago de intereses legales y los costos del proceso.

### **Requisito especial de la demanda**

2. Con el documento de fecha cierta que obra en autos<sup>8</sup> se acredita que los recurrentes han cumplido el requisito especial de la demanda de cumplimiento previsto en el artículo 69 del nuevo Código Procesal Constitucional. Por tanto, corresponde analizar si la resolución administrativa cuya ejecución se solicita cumple los requisitos mínimos comunes que debe reunir un acto administrativo para que sea exigible mediante el proceso de cumplimiento.

### **Análisis de la controversia**

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.
4. En la sentencia dictada en el Expediente 04745-2022-PC/TC, el Tribunal Constitucional ha sentado precedente esclareciendo la aplicación conjunta de las reglas contenidas en el artículo 66 del Nuevo Código Procesal Constitucional y en el precedente emitido en la sentencia del Expediente 00168-2005-PC/TC, correspondiente al caso Maximiliano Villanueva Valverde, bajo los siguientes términos:
  - a) En primer lugar, debe tenerse en cuenta que en todo proceso de cumplimiento se debe contar con un mandato vigente.
  - b) Como segunda regla sustancial establecida en el precedente vinculante aludido en la Sentencia 00168-2005-PC/TC, se precisa que el mandato debe ser cierto y claro. En caso de presentarse una disyuntiva en aplicación de dicha regla,

---

<sup>8</sup> Foja 57.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 00120-2024-PC/TC  
ÁNCASH  
CARLOS ALBERTO LEÓN FLORES  
Y OTROS

conforme al inciso 1 del artículo 66 del NCPCo, el juez procederá de la siguiente forma:

- (i) Para realizar la interpretación de una norma legal, el juez utiliza los métodos clásicos de interpretación jurídica; su resultado deberá respetar lo que establecen las leyes de la materia y la propia Constitución Política.
  - (ii) En aquellos casos en que la labor interpretativa sea respecto de un acto administrativo firme, el juez constitucional deberá respetar los principios generales del derecho administrativo, la jurisprudencia de los órganos administrativos correspondientes, así como la del Tribunal Constitucional.
- c) En la aplicación de la regla sustancial de que el mandato esté sujeto a controversia compleja o a interpretaciones dispares, conforme al inciso 2 del artículo 66 del NCPCo, el juez constitucional, previo esclarecimiento de la controversia, podrá entrar a resolver el fondo del asunto, para lo cual, deberá observar las siguientes reglas:
- (i) Se aplicará una mínima actividad interpretativa para superar la controversia, atendiendo a los métodos clásicos de interpretación jurídica, y aplicando los criterios de especialidad, cronológico y jerárquico.
  - (ii) Por otro lado, de ser necesario, el juez aplica una mínima actividad probatoria que, sin comprometer la finalidad urgente y perentoria del proceso de cumplimiento, permita confirmar la veracidad del mandato. d) Otra regla sustancial exige que el mandato sea obligatorio e incuestionable, para lo cual, conforme al inciso 3 del artículo 66 del NCPCo, el juez constitucional podrá conocer el fondo del asunto y esclarecer dicho aspecto.
- d) Cuando el mandato, pese a cumplir con las reglas sustanciales indicadas en el precedente vinculante Maximiliano Villanueva Valverde y haber superado alguno de los supuestos establecidos en el NCPCo, sea contrario a la ley o a la Constitución Política, el juez constitucional debe así declararlo y, en consecuencia, desestimar la demanda, conforme a lo indicado en el inciso 4 del artículo 66 del NCPCo.
5. En el presente caso, los accionantes solicitan que se ordene el cumplimiento de la Resolución de Gerencia Regional 0128-2011-GRA/GRAD, de fecha 14 de abril de 2011, que aprueba la escala única de incentivos laborales a del Gobierno Regional de Áncash, y se proceda al pago mensual de los incentivos laborales reconocidos en ella. Refieren también que mediante la Resolución Gerencial Regional 0227-2012-GRA/GRAD, de fecha 28 junio del 2012<sup>9</sup>, se aprobó la Directiva 005-2012-GOBIERNO REGIONAL DE

---

<sup>9</sup> Foja 134.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 00120-2024-PC/TC  
ÁNCASH  
CARLOS ALBERTO LEÓN FLORES  
Y OTROS

ANCASH/GRAD/CAFAE "Normas complementarias para la aplicación del incentivo laboral a la productividad en el Gobierno Regional de Áncash"<sup>10</sup>, con la cual se viabilizaría el pago de los incentivos laborales.

6. Al respecto, en la Resolución Gerencial Regional 128-2011-GRA/GRAD de fecha 14 de abril de 2011<sup>11</sup>, se dispone lo siguiente:

ARTÍCULO PRIMERO: APROBAR, la escala única de incentivos laborales a nivel del Pliego 441 Gobierno Regional de Áncash [...]

ARTÍCULO SEGUNDO: La escala aprobada en la presente Resolución será implementada y financiada en forma progresiva y ordenada de acuerdo a la disponibilidad presupuestaria [...]

ARTÍCULO TERCERO: ENCARGAR al CAFAE la elaboración y propuesta de la Directiva de Normas Complementarias para la Aplicación de los Incentivos Laborales, aprobados en la presente Resolución.

Por tanto, la citada resolución establece un incentivo laboral mensual para cada grupo ocupación o nivel (F7 - S/ 7,000; F6 – S/6,500; F5 – S/6,000, Profesionales – S/4,000; Técnicos – S/3,500; Auxiliares – S/3,000; etc.). También fija un incentivo laboral periódico único para todos los niveles.

7. Por su parte, la Resolución Gerencial Regional 0227-2012-GRA/GRAD, de fecha 28 junio del 2012, en su artículo 1 resuelve aprobar la escala mensualizada de incentivos laborales por acuerdo del Pliego con el CAFAE, estableciéndose en ella montos mensuales de acuerdo al grupo ocupacional o nivel (F7 - S/ 7,023; F6 – S/6,523; F5 – S/6,023, Profesionales – S/4,023; Técnicos – S/3,523; Auxiliares – S/3,023; etc.).

Asimismo, la citada Resolución Gerencial Regional 0227-2012-GRA/GRAD, en su artículo tercero aprueba la Directiva 005-2012-GOBIERNO REGIONAL DE ANCASH/GRAD/CAFAE "Normas complementarias para la aplicación del incentivo laboral a la productividad en el Gobierno Regional de Áncash", la cual en el apartado denominado "condiciones básicas" estipula que

4.1. El incentivo a la productividad establecido por el Decreto Supremo N° 067-92-EF y demás Normas Complementarias, está constituido por las entregas efectuadas por el CAFAE para estimular la permanencia voluntaria de los trabajadores del

---

<sup>10</sup> Foja 139.

<sup>11</sup> Foja 33.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 00120-2024-PC/TC  
ÁNCASH  
CARLOS ALBERTO LEÓN FLORES  
Y OTROS

Gobierno Regional de Áncash, fuera del horario normal del trabajo, así como incentivar el rendimiento de los mismos en términos de resultados y consiste en el otorgamiento de un monto mensual establecido de acuerdo a la escala contenida en la presente directiva.

4.2 Para tener derecho a la percepción del incentivo los servidores, directivos y funcionarios deben cumplir con laborar un mínimo de ocho (8) horas diarias.

4.3. El pago de los incentivos laborales se hará efectivo a través del CAFAE del Gobierno Regional, previo informe de la Sub Gerencia de Recursos Humanos, sobre el número de días efectivamente laborados por cada trabajador, para el descuento de la parte proporcional por los días no laborados, en los casos de inasistencia al centro de trabajo o suspensión injustificada de labores.

[...]

4.6 Según la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, Ley 28411. en su Novena Disposición Transitoria se indica, Las transferencias, des fondos públicos al CAFAE, en el marco de los Decretos Supremos N° 067-92-EF y No 026-93-PCM y del Decreto de Urgencia N° 088-2001, dispone que "El monto de los incentivos laborales así como su aplicación efectiva e individualizada se sujeta a la disponibilidad presupuestaria y a las categorías o niveles remunerativos alcanzados por cada trabajador, conforme a la directiva interna que para tal efecto apruebe la Oficina de Administración o la que haga sus veces, en el marco de los lineamientos que emita la Dirección Nacional del Presupuesto Público, así como los que emita el sector correspondiente respecto a la aplicación de los Incentivos laborales, siendo la directiva del sector aplicable de manera progresiva y sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

Finalmente, en su numeral V, sobre Disposiciones Finales, la resolución administrativa en cuestión reza como sigue:

5.1 Encargar a la Gerencia Regional de Administración del Gobierno Regional de Ancash, la verificación de la aplicación de incentivos que se viene otorgando, los que han sido aprobados por Ley 29626 Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2011. La aplicación de estos incentivos no puede ser de doble percepción, por cualquier funde de financiamiento, lo cual debe ceñirse a lo dispuesto en el numeral 4.5. de la presente Directiva.

8. Habida cuenta de lo expuesto, esta Sala del Tribunal juzga que la pretensión de la parte demandante no puede ser atendida en esta sede constitucional, porque el mandato cuyo cumplimiento se exige no le reconoce un derecho incuestionable. En efecto, previamente corresponde verificar si cada servidor se encuentra inmerso dentro de lo establecido en la citada directiva, esto es, si cumple los requisitos para la obtención



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 00120-2024-PC/TC  
ÁNCASH  
CARLOS ALBERTO LEÓN FLORES  
Y OTROS

de los incentivos laborales. Por su parte, la Administración debe corroborar lo expuesto en el fundamento *supra*, a fin de proceder o no al pago de lo reclamado y determinar el monto que le correspondería a cada uno de los servidores.

Cabe también hacer notar que, mientras que la Resolución Gerencial Regional 128-2011-GRA/GRAD, de fecha 14 de abril de 2011, establece unos montos mensuales, la Resolución Gerencial Regional 0227-2012-GRA/GRAD, por medio de su directiva, establecería montos distintos.

9. Por consiguiente, dado que el mandato contenido en la Resolución Gerencial Regional 128-2011-GRA/GRAD cuyo cumplimiento se reclama en el presente proceso no permite el reconocimiento de un derecho incuestionable de la parte recurrente, corresponde declarar improcedente la demanda.

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

### **HA RESUELTO**

Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**DOMÍNGUEZ HARO**  
**GUTIÉRREZ TICSE**  
**OCHOA CARDICH**

**PONENTE OCHOA CARDICH**