Firmado digitalmente por:
HANDA VARGAS DE PRETEL Miriam FAU
20217267618 soft
Motivo: Doy fe
Fecha: 30/09/2025 19:41:29-0500

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.° 04850-2024-PC/TC
LIMA
JORGE RICARDO FRANCISCO MOSCOSO FLORES

Firmado digitalmente por:
DOMINGUEZ HARO Helder FAU
20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 26/09/2025 22:39:52-0500

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 8 días del mes de septiembre 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 Jorge Ricardo Francisco Moscoso Flores contra la sentencia de fecha 10 de setiembre de 2024[1], expedida por la Tercera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 16 de noviembre de 2022, el recurrente interpone demanda de cumplimiento[2] contra la Caja de Pensiones Militar Policial. Solicita el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 31473, Ley que regula la contratación de pensionistas de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú; o en su defecto que se cumpla el artículo único de la Ley 30026, que considera que estuvo vigente mientras mantuvo vínculo laboral en el cargo de director ejecutivo del Programa Nacional Plataformas de Acción para la Inclusión Social (PAIS) del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) en la modalidad de Personal Altamente Calificado (PAC).

La demandada contesta la demanda[3] alegando que la normativa respecto a la doble percepción, vigente en los periodos en que el demandante laboró bajo la modalidad de locación de servicios en el sector

[1] Foja 189.
[2] Foja 65.
[3] Foja 78.

Esta es una representación impresa cuya autenticidad puede ser contrastada con la representación imprimible localizada en la sede digital del Tribunal Constitucional. La verificación puede ser efectuada a partir de la fecha de publicación web de la presente resolución. Base legal: Decreto Legislativo N.° 1412, Decreto Supremo N.° 029-2021-PCM y la Directiva N.° 002-2021-PCM/SGTD.
URL: https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2025/04850-2024-AC.pdf

Firmado digitalmente por:
GUTIERREZ TICSE Luis Gustavo FAU
20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 30/09/2025 15:59:26-0500

Firmado digitalmente por:
OCHOA CARDICH Cesar Augusto FIR
06626828 hard
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 29/09/2025 15:50:14-0500

público, prohibía la doble percepción a cargo del Estado; por lo que no se encontraba habilitado para percibir simultáneamente la pensión de retiro y la contraprestación o remuneración; en consecuencia, su pensión fue suspendida de acuerdo a ley y se generó una deuda. Sostiene que la Ley 30026 y su reglamento, Decreto Supremo 003-2014-IN, permiten la doble percepción de ingresos del Estado, siempre que el pensionista sea contratado en un régimen de subordinación, en mérito de lo cual adquiere la condición de funcionario, empleado o servidor público; mientras que la locación de servicios es una modalidad de contratación y prestación de servicios en un régimen de autonomía, en el marco de un contrato de naturaleza civil regulado por el Código Civil.

El Cuarto Juzgado Constitucional de Lima, mediante sentencia contenida en la Resolución 4, de fecha 13 de junio de 2024[4], declara infundada la demanda, por estimar que la Ley 30539 es aplicable en el período laborado por el demandante (del 14 de setiembre de 2017 al 8 de julio de 2019), toda vez que fue publicada en el diario oficial *El Peruano* el 8 de febrero 2017. El Juzgado concluye que la mencionada norma modifica el artículo único de la Ley 30026, Ley que autoriza la contratación de pensionistas de la Policía Nacional del Perú y de las Fuerzas Armadas para apoyar en áreas de seguridad ciudadana y seguridad nacional. El Juzgado añade que el Decreto Supremo 016-2017-IN, que modifica el Reglamento de la Ley 30026, Decreto Supremo 003-2014-IN, publicado el 23 marzo 2014, contempla la posibilidad de prestar servicios administrativos a los servicios en áreas vinculadas con la seguridad ciudadana y la seguridad nacional. No obstante ello, el Juzgado concluye que no correspondía que el demandante se acoja a la doble percepción de ingresos que contemplaba la Ley 30026 y su modificatoria, la Ley 30539, pues los ingresos del actor no podían superar el tope previsto en el Decreto de Urgencia 038-2006. En cuanto a la Ley 31473, el Juzgado considera que no resulta aplicable al demandante, en la medida en que dicha norma no tiene efectos retroactivos.

La Sala Superior revisora revoca la apelada y, reformándola, declara improcedente la demanda, por considerar que la Ley 31473, que derogó la Ley 30026, fue publicada el 14 de mayo de 2022, por lo que entró en

[4] Foja 150.

vigencia al día siguiente de su publicación, esto es, con posterioridad al periodo por el cual se ha generado la deuda cuya exigencia pretende dejar sin efecto el accionante en cumplimiento de la Ley 31473; por lo que la Sala estima que ello supondría la aplicación retroactiva de la referida ley. Respecto al cumplimiento del artículo único de la Ley 30026, la Sala añade que mediante Decreto Supremo 016-2017-IN se modificó el Reglamento de la Ley 30026, aprobado por el Decreto Supremo 003-2014-IN, prohibiéndose la percepción de ingresos simultáneos de dos o más prestaciones de servicios, salvo cuando uno de ellos provenga del ejercicio de docencia o constituya dieta por participar en algún directorio de empresa o entidad pública. La Sala advierte que el actor generó una deuda por doble percepción y que el mandato cuyo cumplimiento se exige se encuentra sujeto a interpretación compleja, porque requiere acudir a otras normas legales conexas o complementarias.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. El demandante solicita el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 31473, Ley que regula la contratación de pensionistas de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú; o que en su defecto se cumpla el artículo único de la Ley 30026, vigente al momento en el que se desempeñó como director ejecutivo del Programa Nacional Plataformas de Acción para la Inclusión Social (PAIS) del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) en la modalidad de personal altamente calificado (PAC).

Requisito especial de procedencia

2. Con el documento de fecha cierta[5] se acredita que la actora ha cumplido el requisito especial de la demanda de cumplimiento previsto en el artículo 69 del Código Procesal Constitucional, vigente en el momento de la interposición de la demanda (actualmente regulado en el mismo artículo del nuevo Código Procesal Constitucional).

[5] Foja 53.

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. Por su parte, el artículo 65, inciso 1, del pretérito Código Procesal Constitucional, vigente a la fecha de interposición de la demanda, señala 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. Por su parte, el artículo 65, inciso 1, del Código Procesal Constitucional señala 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.

5. Asimismo, el artículo 66 del referido Código establece las reglas que deberá seguir el juez en los casos en que el mandato contenido en una norma legal o en un acto administrativo: (i) sea genérico o poco claro; (ii) esté sujeto a controversia compleja; (iii) cuando sea necesario determinar la obligatoriedad o incuestionabilidad del mismo; y (iv) cuando no obstante ser imperativo sea contrario a la ley o a la Constitución.

6. En el presente caso, la pretensión de recurrente tiene por objeto que se dé cumplimiento al artículo 2 de la Ley 31473, mediante el cual se autoriza a los pensionistas de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú a percibir simultáneamente del Estado pensión y remuneración, retribución o contraprestación cualquiera que sea la denominación, exceptuándolos del monto máximo establecido en el artículo 2 del Decreto de Urgencia 038-2006 y del numeral 10.2 del artículo 10 de la Ley 29626.

7. Ahora bien, de la carta de fecha 23 de agosto de 2021[6], remitida por el demandante a la Caja de Pensiones Militar Policial, y del Oficio 984-

[6] Foja 26.

2021-EF/43.07, de fecha 10 de junio de 2021[7], remitido por el director de la Oficina General de Administración del Ministerio de Economía y Finanzas se observa que en el período del 14 de setiembre de 2017 al 30 de junio de 2019, el actor se desempeñó como director ejecutivo del Programa Nacional PAIS, bajo la modalidad contractual de profesional altamente calificado (PAC) en el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y que percibió honorarios por un monto de S/ 25 000.

8. Es necesario reiterar que, conforme a lo dispuesto por el artículo 103.º de la Constitución, "*la ley, desde su entrada en vigencia se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo*".

9. Esta Sala del Tribunal hace notar que no es posible atender dicha pretensión por cuanto, si bien el mandato contenido en la Ley 31473 autoriza a los pensionistas de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú a percibir simultáneamente del Estado pensión y remuneración, y los exceptúa de los topes de ingresos, se advierte que la norma legal precitada no estuvo vigente durante el mencionado período laboral, dado que fue publicada el 14 de mayo de 2022, y entró en vigencia al día siguiente de su publicación, esto es, con posterioridad al periodo comprendido del 14 de setiembre de 2017 al 8 de julio de 2019.

10. En el presente caso, se advierte que este extremo de la pretensión del demandante no tiene sustento, porque el mandato cuyo cumplimiento se exige carece de la virtualidad necesaria para convertirse en *mandamus*.

11. Por consiguiente, dado que el artículo 2 de la Ley 31473, cuyo cumplimiento se reclama en el presente proceso, no estuvo vigente durante el período laboral en el que el demandante se desempeñó como director ejecutivo del Programa Nacional PAIS, se debe desestimar este extremo de la demanda.

[7] Foja 95.

12. En lo concerniente a la pretensión relativa a la Ley 30026, es necesario precisar que la mencionada norma en su artículo único establece lo siguiente:

> Autorízase a los gobiernos regionales, los gobiernos locales, las instituciones públicas y las empresas del Estado la contratación de pensionistas de la Policía Nacional del Perú y de las Fuerzas Armadas para prestar servicios en áreas vinculadas con seguridad ciudadana, la seguridad nacional y los servicios administrativos, quienes pueden percibir simultáneamente pensión y remuneración del Estado.

13. Este artículo fue modificado por la Ley 30539, que estableció lo siguiente:

> Artículo Único. Objeto de la Ley: Autorízase a los gobiernos regionales, los gobiernos locales, las instituciones públicas y las empresas del Estado la Contratación de pensionistas de la Policía Nacional del Perú y de las Fuerzas Armadas para prestar servicios en áreas vinculadas con la seguridad ciudadana, la seguridad nacional y los servicios administrativos, quienes pueden percibir Simultáneamente pensión y remuneración del Estado.

14. Al respecto, el artículo 2 del Decreto de Urgencia 038-2006 dispone lo siguiente:

> **Topes de Ingresos**
>
> Ningún funcionario o servidor público que presta servicios al Estado bajo cualquier forma o modalidad contractual y régimen laboral, con excepción del Presidente de la República, percibirá ingresos mensuales mayores a seis (6) Unidades de Ingreso del Sector Público, salvo en los meses en que corresponda las gratificaciones o aguinaldos de julio y diciembre **(*).**

15. De otro lado, la Ley 29626, Ley de presupuesto del sector público para el año fiscal 2011, en su artículo 10.2 reza lo siguiente:

> Establécese como monto máximo por concepto de honorarios mensuales el tope de ingresos señalado en el artículo 2 del Decreto de Urgencia Nº 038-2006 para la contratación por locación de servicios que se celebre con personas naturales, de manera directa o indirecta, y el Contrato Administrativo de Servicios (CAS) regulado por el Decreto Legislativo Nº 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios. Dicho

> monto máximo no es aplicable para la contratación de abogados y peritos independientes para la defensa del Estado en el exterior.

16. Sobre el particular, el artículo 6 de la Ley 29806, Ley que regula la contratación de personal altamente calificado en el Sector Público, establece lo siguiente:

> **Excepción**
>
> La contratación de profesionales altamente calificados en el marco de la presente norma se encuentra exceptuada del monto máximo establecido en el artículo 2 del Decreto de Urgencia 038-2006 y el numeral 10.2 del artículo 10 de la Ley 29626, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2011. Asimismo, en los casos que correspondan, déjase en suspenso lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 3 del Decreto Ley 25650, el primer párrafo del artículo 139 del Reglamento de la Carrera Administrativa, aprobado mediante Decreto Supremo 005-90-PCM, así como el literal o) del artículo 16 de la Ley 28175, Ley Marco del Empleo Público, para la aplicación de la presente norma.

17. Corresponde hacer referencia al Informe Técnico 001425-2020-SERV1R-GPGSC, de fecha 21 de setiembre de 2020[8], emitido por la gerente de Políticas de Gestión del Servicio Civil-Autoridad Nacional del Servicio Civil, que respecto a la excepción de la contratación de pensionistas del Decreto Ley 19846 bajo la modalidad de locación de servicios, considera que no constituye un régimen de contratación que se utilice en el sector público que implique el pago de una remuneración. En tal sentido, se concluye en el Informe que los locadores no adquieren la condición de funcionarios, empleados o servidores públicos, y que la excepción contenida en la Ley 30026 señala que los pensionistas de la Policía Nacional del Perú y de las Fuerzas Armadas se encuentran autorizados a «percibir simultáneamente pensión y remuneración de parte del Estado». El Informe precisa también que, al emplear expresamente dicho término, la ley delimita sus alcances únicamente a las personas al servicio del Estado que perciben «remuneración» y que la percepción de una

entrega económica distinta impediría que se configure la excepción establecida en la precitada norma.

18. En el caso *sub examine*, no existe un mandato virtual en la norma alegada por el demandante, es decir, cierto, claro y expreso, que disponga que un pensionista de la Policía Nacional del Perú está autorizado a percibir pensión y remuneración simultáneamente, toda vez que se encuentra sujeto a un tope en los ingresos que condiciona la percepción concurrente de ambos conceptos; asimismo se encuentra sujeto a la modalidad contractual en la que se desempeñó. Por ello, esta pretensión no resulta amparable a través del proceso de cumplimiento.

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

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda de cumplimiento.

Publíquese y notifíquese.

SS.

DOMÍNGUEZ HARO
GUTIÉRREZ TICSE
OCHOA CARDICH

PONENTE DOMÍNGUEZ HARO