



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02991-2016-PA/TC
LORETO
ZONIA DOMÍNGUEZ TAPULLIMA

SENTENCIA INTERLOCUTORIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Lima, 14 de enero de 2020

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Zonia Domínguez Tapullima contra la resolución de fojas 82, de fecha 21 de octubre de 2015, expedida por la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Loreto, que declaró improcedente la demanda de autos.

FUNDAMENTOS

1. En la sentencia emitida en el Expediente 00987-2014-PA/TC, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 29 de agosto de 2014, este Tribunal estableció en el fundamento 49, con carácter de precedente, que se expedirá sentencia interlocutoria denegatoria, dictada sin más trámite, cuando se presente alguno de los siguientes supuestos, que igualmente están contenidos en el artículo 11 del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional:
 - a) Carezca de fundamentación la supuesta vulneración que se invoque.
 - b) La cuestión de Derecho contenida en el recurso no sea de especial trascendencia constitucional.
 - c) La cuestión de Derecho invocada contradiga un precedente del Tribunal Constitucional.
 - d) Se haya decidido de manera desestimatoria en casos sustancialmente iguales.
2. La parte demandante solicita que se declaren inaplicables los siguientes documentos normativos:
 - i. Segunda Disposición Complementaria, Transitoria y Final de La Ley 29944, Ley de Reforma Magisterial (tercer párrafo);
 - ii. Sexta Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo 004-2013-ED, Reglamento de la Ley 29944; y
 - iii. la Resolución de Secretaría General 2078-2014-MINEDU.
3. Consecuentemente solicita que se suspenda la amenaza del cese y se disponga su permanencia en el cargo de profesora con nombramiento interino, debido a que son normas autoaplicativas con vulneración directa a sus derechos constitucionales al trabajo, igualdad, seguridad social, entre otros.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02991-2016-PA/TC
LORETO
ZONIA DOMÍNGUEZ TAPULLIMA

4. Señala que cuando fue nombrada como docente interina no se exigía como requisito el título pedagógico; sin embargo, actualmente se exige dicho requisito con la amenaza de que, si no lo cumple, será cesado en el plazo de dos años.

Además, refiere que actualmente cuenta con título profesional en educación por lo que debió ser incorporada de manera automática a la carrera pública magisterial al amparo de la Ley 24029.

Sobre el carácter autoaplicativo o heteroaplicativo de la normativa cuestionada

5. Al respecto, conforme lo prescribe la Constitución, en principio la vía procesal pertinente para analizar la constitucionalidad de normas de rango legal es el proceso de inconstitucionalidad. Consecuentemente, la Carta Fundamental señala además que a través del proceso de acción popular puede revisarse la constitucionalidad y legalidad de las normas de rango infralegal. Sin embargo, esto ha sido matizado tanto por el Código Procesal Constitucional como por la jurisprudencia de este Tribunal, señalando que procede el amparo (i) contra normas autoaplicativas, esto es, contra normas que constituyen propiamente un acto (normativo) contrario a los derechos fundamentales¹, y (ii) contra la amenaza cierta e inminente a los derechos fundamentales por parte de una norma inconstitucional inmediatamente aplicable² (artículo 3 del Código Procesal Constitucional y Sentencias recaídas en los Expedientes 04677-2004-PA/TC, 04363-2009-PA/TC, entre otros).
6. De otro lado, en sentido contrario a lo señalado sobre las normas de carácter autoaplicativo, tenemos las de carácter heteroaplicativo, definidas como aquellas cuya aplicabilidad no es dependiente de su sola vigencia, sino de la verificación de un posterior evento, sin cuya existencia, la norma carecerá, indefectiblemente, de eficacia, esto es, de capacidad de subsumir, por sí misma, algún supuesto fáctico en su supuesto normativo. Es evidente que en tales casos no podrá alegarse la existencia de una amenaza cierta e inminente de afectación a los derechos fundamentales, tal como lo exige el artículo 2 del Código Procesal Constitucional, ni menos aún la existencia actual de un acto lesivo de tales derechos. De ahí que, en dichos supuestos, la demanda de amparo resulte improcedente.
7. Ahora bien, las disposiciones normativas cuestionadas, esto es el tercer párrafo de la Segunda Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley de Reforma Magisterial 29944 y la Sexta Disposición Complementaria Final de su Reglamento,

¹ Por citar como ejemplo tenemos el artículo 1 del derogado Decreto Ley 25446: “Cesar, a partir de la fecha, a los Vocales de las Cortes Superiores de los Distritos Judiciales de Lima y Callao que se indican, cancelándose los Títulos correspondientes: (...)”

² Como ejemplo tenemos el artículo 2 del Decreto Ley 25454: “No procede la Acción de Amparo dirigida a impugnar directa o indirectamente los efectos de la aplicación de los Decretos Leyes 25423, 25442 y 25446”.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02991-2016-PA/TC
LORETO
ZONIA DOMÍNGUEZ TAPULLIMA

contenido en el Decreto Supremo 004-2013-ED, tienen carácter heteroaplicativo, puesto que se requieren de actos posteriores para su implementación, conforme se aprecia de la Resolución de Secretaría General 2078-2014-MINEDU, de fecha 19 de noviembre de 2014, mediante la cual se establecieron las pautas de organización, implementación y ejecución de la evaluación excepcional a los profesores nombrados sin título pedagógico, que proviene del Régimen de la Ley del Profesorado 24029, lo cual se corrobora en la referida sexta disposición complementaria final del reglamento, que señala:

Los profesores nombrados sin título pedagógico a los que se refiere la Segunda Disposición Complementaria Transitoria y Final de la Ley, tienen el plazo de (02) años, contados a partir de la vigencia de la Ley, para obtener y acreditar el título profesional pedagógico. Vencido este plazo, los que no acrediten título profesional son retirados del servicio magisterial público. Los que acrediten el título pedagógico serán evaluados para su incorporación a la primera Escala Magisterial, de acuerdo a las normas específicas que apruebe el MINEDU.

8. En ese sentido, se advierte que el presunto acto que vulneran sus derechos no son las disposiciones normativas cuestionadas, sino que haya sido cesada del cargo de profesora interina, ya sea por no haber superado la evaluación o por no haber acreditado ostentar título pedagógico. En consecuencia, la pretensión del actor es la reposición en el cargo de profesora interina, lo cual constituye una controversia de derecho laboral público.

Sobre el precedente Elgo Ríos y su aplicación al caso concreto

9. En la sentencia emitida en el Expediente 02383-2013-PA/TC, publicada en el diario oficial *El Peruano*, el 22 de julio de 2015, este Tribunal estableció los criterios para la aplicación de lo dispuesto en el artículo 5, inciso 2, del Código Procesal Constitucional. En ese sentido, señala que deben analizarse dos niveles para determinar si la materia controvertida puede revisarse o no en sede constitucional:
- a) La perspectiva objetiva, corrobora la idoneidad del proceso, bajo la verificación de otros dos subniveles: (a.1) La estructura del proceso, correspondiendo verificar si existe un proceso célere y eficaz que pueda proteger el derecho invocado (estructura idónea) y; (a.2) El tipo de tutela que brinda el proceso, si es que dicho proceso puede satisfacer las pretensiones del demandante de la misma manera que el proceso de amparo (tutela idónea).
 - b) La perspectiva subjetiva, centra el análisis en la satisfacción que brinda el proceso, verificando otros dos subniveles: (b.1) La urgencia por la irreparabilidad del derecho afectado, corresponde analizar si la urgencia del caso pone en peligro la reparabilidad del derecho y; (b.2) La urgencia por la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02991-2016-PA/TC
LORETO
ZONIA DOMÍNGUEZ TAPULLIMA

magnitud del bien involucrado, si la magnitud del derecho invocado no requiere de una tutela urgente.

10. En este caso, desde una perspectiva objetiva, tenemos que el Texto Único Ordenado de la Ley del Proceso Contencioso Administrativo, Ley 27584, aprobado por el Decreto Supremo 013-2008-JUS, cuenta con una estructura idónea para acoger la pretensión del demandante, que además se encuentra sujeto al régimen laboral público, y darle tutela adecuada. Es decir, el proceso contencioso administrativo se constituye en una vía célere y eficaz respecto del amparo, donde puede resolverse el caso iusfundamental propuesto por el demandante.
11. Por otro lado, atendiendo a una perspectiva subjetiva, en el caso de autos no se ha acreditado un riesgo de irreparabilidad del derecho en caso se transite la vía ordinaria. De igual manera, tampoco se verifica la necesidad de tutela urgente derivada de la relevancia del derecho en cuestión o de la gravedad del daño que pudiera ocurrir.
12. Resulta conveniente señalar que, en la Nueva Ley Procesal de Trabajo, Ley 29497 —vigente al momento de interposición de la demanda³— se estipula que los juzgados especializados de trabajo son competentes para conocer “(...) en proceso contencioso administrativo conforme a la ley de la materia, las pretensiones originadas en las prestaciones de servicios de carácter personal, de naturaleza laboral, administrativa o de seguridad social, de derecho público; así como las impugnaciones contra actuaciones de la autoridad administrativa de trabajo” (artículo 2, inciso 4); de lo cual se infiere que los jueces de trabajo resultan competentes para conocer dichas pretensiones empleando la normatividad procesal estatuida en el citado TUO de la Ley 27584.
13. Atendiendo a que la demanda de autos fue interpuesta el 4 de marzo de 2015, esto es con anterioridad a la publicación de la sentencia emitida en el Expediente 02383-2013-PA/TC en el diario oficial *El Peruano*, que se produjo el 22 de julio de 2015, corresponde habilitar el plazo para que, en la vía ordinaria, la parte recurrente pueda demandar, si así lo estima pertinente, el reclamo de sus derechos presuntamente vulnerados, conforme se dispone en los fundamentos 18 a 20 de la precitada sentencia.
14. En consecuencia, y de lo expuesto en los fundamentos 2 a 13 *supra*, se verifica que el presente recurso de agravio ha incurrido en la causal de rechazo prevista en el acápite c) del fundamento 49 de la sentencia emitida en el Expediente 00987-2014-

³ De conformidad con la Resolución Administrativa 182-2014-CE-PJ, de fecha 21 de mayo de 2014, el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial dispuso la implementación de la Ley Procesal de Trabajo 29497 en el distrito judicial de Loreto a partir del 1 de setiembre de 2014.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02991-2016-PA/TC
LORETO
ZONIA DOMÍNGUEZ TAPULLIMA

PA/TC y en el inciso c) del artículo 11 del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional. Por ello, corresponde declarar, sin más trámite, improcedente el recurso de agravio constitucional.

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con el fundamento de voto del magistrado Ramos Núñez y el fundamento de voto del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera que se agregan, y con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú,

RESUELVE

1. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda de conformidad con el artículo 5, inciso 2 del Código Procesal Constitucional.
2. Habilitar el plazo para que en la vía ordinaria la parte demandante pueda solicitar, si así lo estima pertinente, el reclamo de sus derechos presuntamente vulnerados, conforme se dispone en los fundamentos 18 a 20 de la sentencia 02383-2013-PA/TC.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**MIRANDA CANALES
RAMOS NÚÑEZ
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA**

PONENTE MIRANDA CANALES

Lo que certifico:
21 AGO. 2020



JANET OTÁROLA SANTILLANA
Secretaria de la Sala Primera
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO RAMOS NÚÑEZ

Emito el presente fundamento de voto debido a que, si bien me encuentro de acuerdo con la improcedencia de la demanda, considero que son otros los motivos para llegar a dicha conclusión. En atención a ello, expongo a continuación mis fundamentos.

En la sentencia emitida en el Expediente 00987-2014-PA/TC, publicada en el diario oficial El Peruano el 29 de agosto de 2014, este Tribunal estableció, en el fundamento 49, con carácter de precedente, que se expedirá una sentencia interlocutoria denegatoria, dictada sin más trámite, cuando se presente alguno de los siguientes supuestos, que también están contenidos en el artículo 11 del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional:

- 
- a) Carezca de fundamentación la supuesta vulneración que se invoque.
 - b) La cuestión de Derecho contenida en el recurso no sea de especial trascendencia constitucional.
 - c) La cuestión de Derecho invocada contradiga un precedente del Tribunal Constitucional.
 - d) Se haya decidido de manera desestimatoria en casos sustancialmente iguales.

En la sentencia emitida en el Expediente 06217-2015-PA/TC, publicada el 12 de julio de 2019 en el portal web institucional, el Tribunal Constitucional declaró infundada la demanda de amparo. Allí se dejó establecido que la medida legislativa -referida a la permanencia en la carrera magisterial de los profesores con nombramiento interino- contenida en el tercer párrafo de la Segunda Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley 29944, Ley de Reforma Magisterial, es acorde a los principios que rigen el acceso y la permanencia en la función. Además, se sustenta en las obligaciones del Estado de prestar un servicio público de calidad. En tal sentido, se precisó que el cese de los profesores interinos, luego de la prórroga del plazo de dos años (a partir de la vigencia de la norma) para obtener y acreditar el título profesional pedagógico y exigiendo una evaluación previa, constituye una medida razonable que responde a una causa objetiva: la meritocracia (mérito personal y capacidad profesional) en el acceso y permanencia en la actividad docente -función pública-, así como una mejora en la calidad de la educación.

El presente caso es sustancialmente igual al resuelto, de manera desestimatoria, en el Expediente 06217-2015-PA/TC, porque la pretensión de la parte demandante también está referida a la inaplicación del tercer párrafo de la Segunda Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley 29944, Ley de Reforma Magisterial. Se señala entonces la existencia de un acto concreto que, en forma posterior a la vigencia de la citada ley, condiciona la permanencia de los docentes con nombramiento interino a la exigencia de contar con título profesional en pedagogía, pero además, a participar y aprobar previamente una evaluación.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02991-2016-PA/TC
LORETO
ZONIA DOMÍNGUEZ TAPULLIMA

Así, la parte demandante refiere que, si bien fue nombrada profesora interina, actualmente cuenta con su título profesional pedagógico. Por tanto, en su caso, no cabe exigirle que se someta a una evaluación como requisito obligatorio para su ingreso a la primera escala magisterial. Aduce que se estarían vulnerando sus derechos constitucionales al trabajo y a la igualdad ante la ley, entre otros.

Ahora, es preciso señalar que si bien se planteó la demanda bajo los alcances de un amparo contra una norma legal autoaplicativa, considero que resulta innecesario llevar a cabo un análisis al respecto, dado que, de autos se advierte que, con posterioridad, la actora fue cesada en aplicación del tercer párrafo de la Segunda Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley 29944, Ley de Reforma Magisterial, tal y como la propia demandante lo señala en su recurso de apelación (fojas 51 a 52).

Por lo tanto, aun cuando la parte demandante invoque una serie de derechos fundamentales que se verían lesionados, considero que, a partir de los argumentos esgrimidos en la demanda y de lo señalado en el párrafo anterior, solo corresponde analizar el extremo referido a la supuesta vulneración del derecho al trabajo.

En consecuencia, y de lo expuesto considero que el presente recurso de agravio ha incurrido en la causal de rechazo prevista en el acápite d) del fundamento 49 de la sentencia emitida en el Expediente 00987-2014-PA/TC y en el inciso d) del artículo 11 del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional. Por esta razón, corresponde declarar, sin más trámite, improcedente la demanda.

S.

RAMOS NÚÑEZ

Lo que certifico.
21 AGO. 2020



JANET OTÁROLA SANTILLANA
Secretaría de la Sala Primera
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02991-2016-PA/TC
LORETO
ZONIA DOMÍNGUEZ TAPULLIMA

**FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA
BARRERA**

Coincido en con lo resuelto por mis colegas, pero, al respecto, debo señalar lo siguiente:

1. Considero pertinente dejar sentado que los casos en donde se solicita que se declaren inaplicables determinadas disposiciones de la Ley 29944, Ley de Reforma Magisterial, así como de su Reglamento, y en los cuales se ha venido declarando infundadas las demandas, han sido numerosos y continúan llegando ante este Tribunal.
2. Siendo así, estimo que, a futuro, bien podría considerarse, ante la constatación de que se presentan casos sustancialmente iguales que ha sido desestimados, la posibilidad de emitir directamente sentencias interlocutorias, en aplicación de la causal de rechazo prevista en el acápite d) del fundamento 49 de la sentencia emitida en el Expediente 00987-2014-PA/TC y en el inciso d) del artículo 11 del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional.

S.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Lo que certifico:
21 AGO. 2020

JANET OTÁROLA SANTILLANA
Secretaría de la Sala Primera
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL