



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 690/2024

EXP. N.º 00448-2023-PC/TC

ÁNCASH

SALOMÉ MAURA CARRANZA

BLAS

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 9 días del mes de noviembre de 2023, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Gutiérrez Ticse y Ochoa Cardich, en reemplazo del magistrado Domínguez Haro, con la participación del magistrado Hernández Chávez, convocado para dirimir la discordia suscitada en autos, toda vez que esta no fue resuelta con el voto de la magistrada Pacheco Zerga, ha dictado la presente sentencia. El magistrado Morales Saravia emitió voto singular y el magistrado Ochoa Cardich emitió fundamento de voto, los cuales se agregan. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Salomé Maura Carranza Blas contra la resolución de fojas 106, de fecha 22 de setiembre de 2022, expedida por la Sala Mixta Descentralizada de Huari de la Corte Superior de Justicia de Áncash, que declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

La recurrente, con fecha 21 de abril de 2022, interpone demanda de cumplimiento contra la Unidad de Gestión Educativa Local de Pomabamba, a fin de que se dé cumplimiento de lo dispuesto por la Resolución Directoral 01100-2017-UGEL-P, de fecha 3 de julio de 2017, que resuelve reconocer el pago de la bonificación especial por concepto de preparación de clases y evaluación, equivalente al 30%; y que, como consecuencia de ello, se disponga pagarle S/ 103 837.06 y los costos del proceso (f. 8).

El Juzgado Mixto de Pomabamba, mediante Resolución 1, de fecha 19 de mayo de 2022, admite a trámite la demanda (f. 11).

El director de la Unidad de Gestión Educativa Local de Pomabamba contesta la demanda. Refiere que es política de la UGEL Pomabamba cumplir con las resoluciones administrativas que amparen los derechos de los administrados y que el pago de la bonificación que se reclama está supeditado a la disponibilidad presupuestal que otorgue el Ministerio de Economía y Finanzas (f. 18).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00448-2023-PC/TC
ÁNCASH
SALOMÉ MAURA CARRANZA
BLAS

El procurador público regional del Gobierno Regional de Áncash contesta la demanda. Precisa que la ley de presupuesto del año 2022 prohíbe el otorgamiento de bonificaciones y que el mandato contenido en la Resolución Directoral 01100-2017-UGEL-P está condicionado a la aprobación del presupuesto por parte del Ministerio de Economía y Finanzas (f. 57).

El Juzgado Mixto de Pomabamba, mediante Resolución 3, de fecha 20 de junio de 2022, declaró fundada la demanda, por considerar que la resolución materia de cumplimiento es de fecha cierta, contiene un mandato cierto, claro y vigente, y cumple con reconocer un monto preciso a favor de la demandante, por lo que es un acto administrativo vigente y de ineludible cumplimiento, el cual debe cumplirse en sus propios términos por parte de los demandados (f. 65).

La Sala superior revisora revocó la apelada y declaró improcedente la demanda. Estima que la resolución administrativa cuya ejecución se pretende no guarda las características que exige el precedente establecido en la Sentencia 168-2005-PC/TC, pues no se advierte que sea un mandato cierto y claro, ni que no esté sujeto a controversia compleja ni a interpretaciones dispares. Además de ello recuerda que las entidades del Estado deben someter sus actuaciones al principio de legalidad (f. 106).

FUNDAMENTOS

La tutela de los derechos sociales en un Estado constitucional

1. Afirmar un Estado constitucional en donde prime la posición preferente de los derechos fundamentales es un imperativo para los operadores jurídicos. El Tribunal Constitucional así lo ha reconocido en su jurisprudencia, cuando refiere que “los derechos sociales deben interpretarse como verdaderas garantías del ciudadano frente al Estado dentro de una visión que busca revalorar la eficacia jurídica de los mandatos constitucionales y, por ende, la vigencia de la Constitución.”¹
2. En efecto, un Estado constitucional no solo ampara las libertades, sino también —y de igual manera— los derechos sociales. Tal como refiere Ferrajoli; “Los derechos de libertad, son efectivos en la medida en que son sostenidos por la garantía de los derechos sociales a prestaciones

¹ STC 02945-2003-AA/TC, fund. 13.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00448-2023-PC/TC
ÁNCASH
SALOMÉ MAURA CARRANZA
BLAS

positivas: del derecho a la subsistencia, salud y, más obviamente aún, del derecho a la educación. Sin la satisfacción de estos derechos sociales, no solamente los derechos políticos, sino también los derechos de libertad están destinados a quedarse solo en el papel.”²

3. En ese sentido, no podemos entender los derechos como compartimentos estancos, debido a que “la efectividad de un derecho está coaligada a la efectividad del resto; que se incumpla un derecho tiene repercusiones directas sobre las condiciones de ejercicio del resto.”³

El derecho a la remuneración de los profesores y el personal administrativo en el sector educación y las denominadas Bonificación Especial Mensual por Preparación de Clases y Evaluación y Bonificación Especial Adicional por Desempeño de Cargo y Elaboración de Documentos

4. El derecho a una remuneración que, además sea equitativa y suficiente, no solamente es un derecho constitucional de carácter social reconocido por la Constitución de 1993 (artículo 24), sino también por la carta de 1979 (artículo 43).
5. Sin embargo, profesores y personal administrativo del sector educación, durante la vigencia de la Constitución de 1979, percibieron sueldos paupérrimos que los condenaron a ubicarse en los grupos de pobreza, careciendo de ingresos equitativos y suficientes, pese a que la docencia es una profesión de vital importancia para la sociedad.
6. Es así como no solo soportaron el oprobio de tener bajos sueldos, sino que inclusive sus derechos y compensaciones, reconocidas por la Ley, han sido burladas bajo la aprobación de normas extraordinarias orientadas únicamente a cubrir al Estado de un manto de impunidad con sus deberes presupuestales, legalizando el incumplimiento de los pagos de los derechos remunerativos que por ley les correspondían.
7. Ello ha ocurrido con la Bonificación Especial Mensual por Preparación de Clases y Evaluación, y la Bonificación Especial Adicional por

² Ferrajoli, Luigi. “*Las Garantías Constitucionales de los Derechos fundamentales*”. Universidad de Camerino. Italia , pág. 19.

³ Noguera Fernández, Alberto y Guamán Hernández, Adoración. “*Lecciones sobre el estado social y derechos sociales*”. Editorial Valencia: Tirant lo blanch, 2014, pág. 109.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00448-2023-PC/TC
ÁNCASH
SALOMÉ MAURA CARRANZA
BLAS

Desempeño de Cargo y Elaboración de Documentos, la cual, reconocida desde los inicios de los años ochenta, no ha sido pagada oportunamente y hoy forma parte del pago de la *deuda social* que el Estado y la sociedad tienen con los profesores y el personal administrativo, cuya función resulta de vital importancia para el desarrollo de todo nivel educativo, al sentar las bases y los principios del desarrollo humano, social y económico de nuestra nación ⁽⁴⁾; por lo que cualquier demora en el referido reconocimiento evidencia la escasa valoración del trabajo de los docentes, lo que este Tribunal no puede admitir.

8. Es por ello que, legítimamente, los profesores y el personal administrativo en el sector educación han venido reclamando el cumplimiento de sus derechos remunerativos, habiendo obtenido sendos reconocimientos de las propias entidades del Estado, sin ser lamentablemente honrados en gran parte hasta la actualidad.
9. Debido a esa renuencia, los beneficiarios han recurrido a la jurisdicción constitucional para demandar su ejecución. Sin embargo, el sistema judicial ahora les deniega dicha tutela cuestionando los actos administrativos por supuestamente estar sujetos a controversia compleja y a la condicionalidad presupuestal.

El reciente reconocimiento legal a través de la Ley 31495

10. Es así que, en atención a la controversia y al deber estatal, se publicó el 16 de junio de 2022 en el diario oficial *El Peruano* la Ley 31495, que reconoce el derecho de los docentes, activos, cesantes y contratados, en sede administrativa, de percibir las bonificaciones dispuestas en el artículo 48 de la Ley 24029, Ley del Profesorado, modificado por la Ley 25212, tomando como base su Remuneración Total, sin la exigencia de sentencia judicial y menos aún en calidad de cosa juzgada, y deja sin efecto los artículos 8, 9 y 10 del Decreto Supremo 051-91-PCM.
11. En la mencionada legislación, el artículo 4 establece que aplica también para los procesos judiciales en trámite:

ARTÍCULO 4. SOBRE LOS PROCESOS JUDICIALES EN

⁴ Jiménez, E. P. (2008). “*El papel del profesorado en la actualidad. Su función docente y social. Foro de educación.*” pág. 325, 345, 326.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00448-2023-PC/TC
ÁNCASH
SALOMÉ MAURA CARRANZA
BLAS

TRÁMITE

En los procesos judiciales en trámite iniciados por los docentes, activos, cesantes y contratados, cuya pretensión se base en el reconocimiento de bonificaciones tomando como base su Remuneración Total, dispuestas en el artículo 48 de la Ley 24029, Ley del Profesorado, modificado por la Ley 25212, la administración, en cumplimiento de la presente ley, se allana a la pretensión, en el extremo referido a tomar como base la Remuneración Total para el cálculo de la bonificación, bajo responsabilidad.

Los procesos judiciales en trámite señalados en el primer párrafo del presente artículo no son impedimento para el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 2 de la presente ley. (el subrayado es nuestro)

ARTÍCULO 2. PAGO DE BONIFICACIÓN

Los docentes, activos, cesantes y contratados, beneficiarios de las bonificaciones dispuestas en el artículo 48 de la Ley 24029, Ley del Profesorado, modificado por la Ley 25212, reciben el pago de dicho beneficio en base a su Remuneración Total. (...)

12. La referida ley reconoce disponer el pago de la bonificación especial por preparación de clases y evaluación, y de la bonificación adicional por desempeño del cargo y por preparación de documentos de gestión **con base en la Remuneración Total para el cálculo de la bonificación**, y es **de aplicación inmediata a los procesos en trámite**, como lo indica de modo expreso, mandato que sin duda comprende los procesos de cumplimiento, inclusive a los que se encuentran en sede del Tribunal Constitucional.
13. En el presente caso, la Resolución Directoral 01100-2017-UGEL-P, de fecha 3 de julio de 2017 (f. 5), cuyo cumplimiento solicita la demandante, establece lo siguiente en su parte resolutive:

Artículo 1º RECONOCER Y OTORGAR EL PAGO DE LA DEUDA E INTERESES POR CONCEPTO DE BONIFICACIÓN MENSUAL POR PREPARACIÓN DE CLASE Y EVALUACIÓN EQUIVALENTE AL 30% DE SU INGRESO TOTAL DE ACUERDO A LA BOLETA DE PAGO, a doña Salomé Maura CARRANZA BLAS, con DNI N° 032601012, Profesora de la EPM 84279 de Cuchichaca, del Distrito y Provincia de Pomabamba, en la forma siguiente:

- DEUDA AL 31/12/2012 por la suma del S/. 72 647.97 SETENTA Y DOS MIL SEISCIENTOS CUARENTA Y SIETE CON 19/100 soles.
- INTERESES AL 31/12/2021 por la suma de S/. 31 189.09 TREINTA Y UN MIL CIENTO OCHENTA Y NUEVE CON 09/100 soles.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00448-2023-PC/TC
ÁNCASH
SALOMÉ MAURA CARRANZA
BLAS

14. Como se advierte, dicha resolución de fecha 3 de julio de 2017, emitida por Dirección de Unidad de Gestión Educativa local Pomabamba (f. 5), reconoce a favor de la recurrente el pago de la deuda y los intereses por concepto de bonificación mensual por preparación de clase y evaluación equivalente al 30% de su remuneración total.
15. Ahora bien, la resolución administrativa fue emitida el 16 de marzo de 2021; sin embargo, en el momento en que este Tribunal Constitucional conoce del recurso de agravio constitucional ya se encontraba vigente la Ley 31495, motivo por el cual no habría controversia para no disponer el cumplimiento de tal resolución.

Sobre la falta de disponibilidad económica

16. Por otro lado, la Constitución Política del Perú de 1993 ha establecido en su artículo 24, segundo párrafo, que el pago de la remuneración y de los beneficios sociales del trabajador tiene prioridad sobre cualquier otra obligación del empleador” (el subrayado es nuestro).
17. Asimismo, el Tribunal Constitucional ha expresado que las falencias económicas no pueden ser justificativos de una omisión de pago tan evidente y que no es indiferente a la situación que puede generarse tras la exigibilidad de una resolución administrativa que implica el otorgamiento de un monto dinerario; no obstante, tampoco es razonable que las entidades administrativas pretendan hacer de sus obligaciones económicas una opción de cumplimiento absolutamente discrecional, toda vez que una entidad administrativa no puede ampararse en sus propias deficiencias para ponerlas como pretexto frente a lo que representa el mandato imperativo derivado de sus obligaciones.⁵
18. En ese sentido, si bien es verdad que la ejecución de estas demandas de forma absoluta e inmediata no condice con la realidad presupuestal del Estado, no es menos cierto que se deben procurar fórmulas adecuadas que, por un lado, generen un gasto razonable y, por el otro, no posterguen las expectativas de los beneficiarios a litigar hasta la vejez, afectando así no solo el núcleo esencial de la Constitución (dignidad humana), sino, además, los tratados internacionales en materia de derechos humanos suscritos por nuestro país.

⁵ STC 02435-2005-PC/TC, fund. 2.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00448-2023-PC/TC
ÁNCASH
SALOMÉ MAURA CARRANZA
BLAS

19. En definitiva, la pretensión —con el mínimo de actuación interpretativa y probatoria de acuerdo con la norma procesal constitucional y el movimiento jurisprudencial— deviene tutelable; más aún si, de lo que hemos podido advertir, todo mandato debe ser conforme a la Constitución. En el caso concreto, el mandato emana de una ley y la ley tutela un derecho laboral en favor del profesorado, por lo que los cuestionamientos a la vigencia y eficacia de esta no tienen fundamento en el amparo de otro derecho fundamental en oposición, sino en asuntos de orden presupuestal, los cuales se proyectan en ejecución racional a través de la creación del Fondo de Bonificaciones Magisteriales, de carácter intangible, orientado al pago de deudas por concepto de lo establecido en el mencionado artículo, correspondiendo a la Dirección Nacional del Tesoro Público asignar el monto que determine al citado fondo.
20. Finalmente, en cuanto al pago de los costos y las costas procesales, estos deben ser abonados de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 28 del Nuevo Código Procesal Constitucional.

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

HA RESUELTO

Declarar **FUNDADA** la demanda; en consecuencia, ordena a la entidad demandada cumplir la Resolución Directoral 00110-2017-UGELP, de fecha 3 de julio de 2017, que reconoce a favor de la recurrente la cantidad de S/. 72 647.97, más los intereses de S/. 31 189.09 por concepto de bonificación especial mensual por preparación de clase, y que se abone los costos que se haya generado en el presente proceso.

Publíquese y notifíquese.

SS.

GUTIÉRREZ TICSE
OCHOA CARDICH
HERNÁNDEZ CHÁVEZ

PONENTE GUTIÉRREZ TICSE



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00448-2023-PC/TC
ÁNCASH
SALOMÉ MAURA CARRANZA
BLAS

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO OCHOA CARDICH

Con el debido respeto por la posición de mis distinguidos colegas, emito el siguiente fundamento de voto, en tanto me encuentro de acuerdo con la ponencia que declara fundada la demanda, sin embargo, discrepo parcialmente de la fundamentación que allí aparece. Las razones que sustentan mi posición se resumen en lo siguiente:

1. Con base en los artículos 8⁶ y 9⁷ del Decreto Supremo 051-91-PCM, publicado el 4 de marzo de 1991, y la Resolución de Sala Plena 001-2011-SERVIR/TSC emitida por el Tribunal del Servicio Civil con fecha 14 de junio de 2011 (precedente administrativo de observancia obligatoria) este Tribunal Constitucional venía resolviendo que a las bonificaciones “especial por preparación de clases y evaluación” y “adicional por desempeño del cargo y por preparación de documentos de gestión” les resultaba de aplicación la “remuneración total permanente” (y no la llamada “remuneración total”). Por su parte los demandantes, en casos como este, suelen invocar el artículo 48⁸ de la Ley 24029, “Ley del Profesorado”, modificado por la Ley 25212, publicada el 20 de mayo de 1990, e interpretan que el monto de la bonificación que les corresponde equivale al 30 % de la “remuneración

⁶ Artículo 8.- Para efectos remunerativos se considera:

a) *Remuneración Total Permanente.* - Aquella cuya percepción es regular en su monto, permanente en el tiempo y se otorga con carácter general para todos los funcionarios, directivos y servidores de la Administración Pública; y está constituida por la Remuneración Principal, Bonificación Personal, Bonificación Familiar, Remuneración Transitoria para Homologación y la Bonificación por Refrigerio y Movilidad.

b) *Remuneración Total.* - Es aquella que está constituida por la Remuneración Total Permanente y los conceptos remunerativos adicionales otorgados por Ley expresa, los mismos que se dan por el desempeño de cargos que implican exigencias y/o condiciones distintas al común.

⁷ Artículo 9.- “Las Bonificaciones, beneficios y demás conceptos remunerativos que perciben los funcionarios, directivos y servidores otorgado en base al sueldo, remuneración o ingreso total serán calculados en función a la Remuneración Total Permanente, con excepción de los casos siguientes:

a) Compensación por Tiempo de Servicios que se continuarán percibiendo en base a la remuneración principal que establece el presente Decreto Supremo.

b) La Bonificación Diferencial a que se refieren los Decretos Supremos N.ºs. 235-85EF.

c) La Bonificación Personal y el Beneficio Vacacional se continuarán otorgando tomando como base de cálculo la Remuneración Básica establecida por el D.S. N.º 028-89PCM.

⁸ Artículo 48.- *El profesor tiene derecho a percibir una bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación equivalente al 30% de su remuneración total.*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00448-2023-PC/TC
ÁNCASH
SALOMÉ MAURA CARRANZA
BLAS

total”. Este último, precisamente, ha sido el criterio adoptado en las resoluciones directorales cuyo cumplimiento se reclama ahora.

2. Al respecto, al margen de los criterios empleados previamente a diferente nivel y por diferentes organismos, lo cierto es que actualmente se encuentra vigente la Ley 31495, “Ley que reconoce el derecho y dispone el pago de la bonificación especial por preparación de clases y evaluación, bonificación adicional por desempeño del cargo y por preparación de documentos de gestión, sin la exigencia de sentencia judicial y menos en calidad de cosa juzgada”, de fecha 16 de junio de 2022. Esta legislación busca que se le pague a los docentes o exdocentes lo que se les viene adeudando en mérito a las mencionadas bonificaciones y se precisa que su cálculo debe hacerse con base en la “remuneración total”⁹.
3. Según la mencionada ley, el reconocimiento y pago debe hacerse al margen de que exista una sentencia judicial que así lo disponga¹⁰, aplica incluso para los procesos judiciales en trámite¹¹ y, como corresponde,

⁹ “Artículo 2. Pago de bonificación. - Los docentes, activos, cesantes y contratados, beneficiarios de las bonificaciones dispuestas en el artículo 48 de la Ley 24029, Ley del Profesorado, modificado por la Ley 25212, **reciben el pago de dicho beneficio en base a su Remuneración Total.**

La Remuneración Total es aquella que está constituida por la Remuneración Total Permanente y los conceptos remunerativos adicionales otorgados por ley expresa, los mismos que se dan por el desempeño de cargos que implican exigencias y/o condiciones distintas al común.” (resaltado agregado)

La ley busca satisfacer una deuda social que, al parecer, no venía siendo atendida y que por lo general requería ser judicializada. Al respecto, el Equipo Técnico Institucional de Implementación de la Ley 29497- Nueva Ley Procesal del Trabajo (del Poder Judicial), en su momento sacó la siguiente nota, saludando la dación de la ley: https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/etiinlpt/s_etii_nlpt/as_noticias/cs_n_ley31495160622#:~:text=LEY%20N%C2%BA31495%20E2%80%9CLey%20que%20reconoce,en%20calidad%20de%20cosa%20juzgada%E2%80%9D.

¹⁰ “Artículo 1. Objeto de la Ley. - La presente ley tiene por objeto reconocer el derecho de los docentes, activos, cesantes y contratados, en sede administrativa, a percibir las bonificaciones dispuestas en el artículo 48 de la Ley 24029, Ley del Profesorado, modificado por la Ley 25212, tomando como base su Remuneración Total, **sin la exigencia de sentencia judicial y menos en calidad de cosa juzgada.**” (resaltado agregado)

¹¹ “Artículo 4. Sobre los procesos judiciales en trámite.- En los procesos judiciales en trámite iniciados por los docentes, activos, cesantes y contratados, cuya pretensión se base en el reconocimiento de bonificaciones tomando como base su Remuneración Total, dispuestas en el artículo 48 de la Ley 24029, Ley del Profesorado, modificado por la Ley 25212, **la administración, en cumplimiento de la presente ley, se allana a la pretensión, en el extremo referido a tomar como base la Remuneración Total para el cálculo de la bonificación, bajo responsabilidad (...)**” (resaltado agregado)



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00448-2023-PC/TC
ÁNCASH
SALOMÉ MAURA CARRANZA
BLAS

tan solo alcanza al periodo en que estuvo vigente dicha bonificación (desde el 21 de mayo de 1990 hasta el 25 de noviembre de 2012).

4. En este contexto, corresponde analizar si, debido a que la mencionada Ley 31495 fue publicada el 16 de junio de 2022, el cálculo del pago de estas bonificaciones con base en la “remuneración total”, previsto por esta legislación, en los términos antes indicados, solo regiría a partir del 17 de junio de 2022 y, por tanto, si no resulta de aplicación a las resoluciones administrativas que fueron emitidas antes de su vigencia. De modo más específico, debe dilucidarse si cabe entender que dichas resoluciones, al haber sido emitidas antes del 17 de junio de 2022, “carecen de la virtualidad necesaria”, se “encuentran sujetas a controversia compleja”, “no permiten reconocer un derecho incuestionable de la reclamante” o argumentos equivalentes conforme a los cuales corresponde declarar improcedentes demandas de cumplimiento como la presente.
5. Al respecto, se observa que la Ley 31495, que reconoce y dispone el pago de la bonificación especial por preparación de clases y evaluación, bonificación adicional por desempeño del cargo y por preparación de documentos de gestión, se encuentra actualmente vigente y es de aplicación inmediata a los procesos en trámite, como lo indica de modo expreso la mencionada legislación, y que ello sin duda comprende a los procesos de cumplimiento, inclusive los que se encuentran en sede del Tribunal Constitucional. Esto es así, aunque no se haya emitido aun la reglamentación que dispone la ley, pues se trata de un ámbito autoejecutivo o autoaplicativo de la indicada legislación, cuya entrada en vigor y efectos no dependen de su desarrollo ulterior.
6. La ley precisa de modo indubitable que el criterio aplicable a tales bonificaciones es el de la “remuneración total”, añade que la administración pública debe allanarse en los procesos que se encuentren en trámite (bajo responsabilidad) e incluso dispone que la administración debe emitir las resoluciones administrativas que correspondan reconociendo estos derechos¹².

¹² “Artículo 5. Del reconocimiento del derecho y la responsabilidad funcional. - El Ministerio de Educación, los gobiernos regionales, las direcciones y gerencias regionales y las unidades de gestión educativa o las que hagan sus veces emitirán los actos administrativos correspondientes reconociendo el derecho de percibir las bonificaciones dispuestas en el artículo 48 de la Ley 24029, Ley del Profesorado, modificado por la Ley 25212, a favor de los docentes beneficiarios, en base a su Remuneración Total.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00448-2023-PC/TC
ÁNCASH
SALOMÉ MAURA CARRANZA
BLAS

7. Esto último, desde luego, debe entenderse como referido a los casos en los que aún no se ha emitido una resolución en tal sentido, pues sería contrario a la finalidad de la ley, así como al principio *pro persona*, interpretar que, en los supuestos en los que ya exista una resolución en la que haya calculado una deuda con base en la “remuneración total”, lo que correspondería sería emitir una nueva resolución en un idéntico sentido, con la finalidad de que recién se viabilice un pago que ya se venía adeudando desde hace varios años.
8. Al respecto, si bien es cierto que la previa jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre esta materia tenía sentido antes de la emisión de la mencionada Ley 31495 (cfr. Sentencia 02023-2012-PC/TC), también es verdad que a partir de la vigencia de esta ley ya no hay disputa interpretativa posible, pues la norma es clara y categórica en lo que dispone (a menos, ciertamente, que se sostenga que dicha ley es inconstitucional y, por ende, deba ser objeto de inaplicación).
9. Respecto de la aplicación de esta regulación en el tiempo, es necesario precisar que, aunque la ley no lo indique así –quizá por problemas de técnica legislativa– en el fondo ella constituye una “ley interpretativa”: en efecto, ella no busca tener eficacia desde su publicación en el diario oficial –la propia regulación establece que su objeto de regulación son bonificaciones que estuvieron vigentes entre el 21 de mayo de 1990 y el 25 de noviembre de 2012–, sino que pretende esclarecer en qué sentido debe entenderse aquella regulación que resultaba *prima facie* antinómica (pues, como indicamos antes, había una disputa interpretativa respecto a si era de aplicación el Decreto Supremo 051-91-PCM o la Ley 24029, “Ley del Profesorado”), lo cual generaba la tensión entre las tesis interpretativas del cálculo con base en la “remuneración total” o en la “remuneración total permanente”. En este orden de ideas, lo que la ley hace es prescribir que la tesis a tomar en cuenta es la de la “remuneración total” y no solo para las solicitudes a futuro (por ello es de aplicación a los casos ya en trámite).
10. Con base en lo anterior, considero que las demandas de cumplimiento que contengan *mandamus* en los que se haya calculado las bonificaciones docentes de conformidad con la Ley 31495, y siempre y cuando que se respete lo regulado en el Nuevo Código Procesal

Los funcionarios y servidores públicos a cargo de la ejecución de lo dispuesto en la presente ley incurrirán en falta administrativa, en caso de incumplimiento de sus funciones; ello sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales que correspondan.”



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00448-2023-PC/TC
ÁNCASH
SALOMÉ MAURA CARRANZA
BLAS

Constitucional y lo previsto en el precedente Villanueva Valverde, deben declararse fundadas.

11. Finalmente, estimo pertinente precisar que, *mutatis mutandis*, lo antes explicado también resulta de aplicación a los supuestos en los que las resoluciones administrativas cuyo cumplimiento se solicita fueron emitidas como consecuencia de mandatos judiciales, supuestos en los que también considero que corresponde declarar fundada la demanda. Por una parte, estamos de todos modos ante resoluciones administrativas basadas en Derecho que, en caso contengan mandatos claros y líquidos, deberían poder exigirse a través del proceso cumplimiento. Además, debe tomarse en cuenta que lo que estaría pidiéndose acatar es un mandato distinto a la sentencia, derivado de la propia legislación que estableció el derecho a las bonificaciones, y que por una situación de bloqueo institucional finalmente ha sido necesaria su judicialización, por lo que, en tal contexto, lo que cabría más bien es ofrecer la tutela más célere posible (que, nuevamente, parece ser la finalidad de la Ley 31495 y es lo más favorable para los justiciables).

Por las razones expuestas aquí, mi voto es por declarar **FUNDADA** la presente demanda de cumplimiento.

S.

OCHOA CARDICH



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00448-2023-PC/TC
ÁNCASH
SALOMÉ MAURA CARRANZA
BLAS

VOTO DEL MAGISTRADO HERNÁNDEZ CHÁVEZ

Habiendo sido llamado a dirimir la presente discordia, me adhiero al sentido de la ponencia que resuelve declarar **FUNDADA** la demanda interpuesta; no obstante, discrepo de la fundamentación que allí aparece. Las razones que sustentan mi posición se resumen en lo siguiente:

1. La recurrente, con fecha 21 de abril de 2022, interpone demanda de cumplimiento contra la Unidad de Gestión Educativa Local de Pomabamba, a fin de que se dé cumplimiento de lo dispuesto por la Resolución Directoral 01100-2017-UGEL-P, de fecha 3 de julio de 2017, que resuelve reconocer el pago de la bonificación especial por concepto de preparación de clases y evaluación, equivalente al 30 %; y que, como consecuencia de ello, se disponga pagarle S/ 103 837.06 y los costos del proceso.
2. Con base en los artículos 8 y 9 del Decreto Supremo 051-91-PCM, publicado el 4 de marzo de 1991, y la Resolución de Sala Plena 001-2011-SERVIR/TSC emitida por el Tribunal del Servicio Civil con fecha 14 de junio de 2011 (precedente administrativo de observancia obligatoria) este Tribunal Constitucional venía resolviendo que a las bonificaciones “especial por preparación de clases y evaluación” y “adicional por desempeño del cargo y por preparación de documentos de gestión” les resultaba de aplicación la “remuneración total permanente” (y no la llamada “remuneración total”). En estos casos, se advierte que los demandantes suelen invocar el artículo 48 de la Ley 24029, “Ley del Profesorado”, modificado por la Ley 25212, publicada el 20 de mayo de 1990, e interpretan que el monto de la bonificación que les corresponde equivale al 30 % de la “remuneración total”. Este último, precisamente, ha sido el criterio adoptado en las resoluciones directorales cuyo cumplimiento se reclama en este tipo de procesos.
3. Dicho criterio sigue en la línea jurisprudencial según el cual a las bonificaciones “especial por preparación de clases y evaluación” y “adicional por desempeño del cargo y por preparación de documentos de gestión” les resultaba de aplicación la “remuneración total permanente”. El sustento de la aplicación del concepto de “remuneración total permanente” en lugar del concepto de “remuneración total” es en base a la interpretación conjunta del Decreto Supremo 051-91-PC, y la Resolución de Sala Plena 001-2011-SERVIR/TSC.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00448-2023-PC/TC
ÁNCASH
SALOMÉ MAURA CARRANZA
BLAS

4. Toda duda interpretativa ha quedado resuelta con la entrada en vigencia de la Ley 31495 – “Ley que reconoce el derecho y dispone el pago de la bonificación especial por preparación de clases y evaluación, bonificación adicional por desempeño del cargo y por preparación de documentos de gestión, sin la exigencia de sentencia judicial y menos en calidad de cosa juzgada” tras su publicación el 16 de junio del 2022. Esta norma culminó con el debate respecto a qué concepto utilizar para el pago de las bonificaciones, precisando que esto debe hacerse en base a la “remuneración total”, así como también precisó que la bonificación sólo alcanza al periodo en que estuvo vigente la misma, es decir, desde el 21 de mayo de 1990 hasta el 25 de noviembre de 2012.
5. Finalmente, en cuanto a la aplicación de esta regulación en el tiempo, debemos de precisar que la Ley 31495 es una “Ley interpretativa”. La entrada en vigencia de esta norma no pretende desconocer la disyuntiva respecto a qué concepto utilizar como base para el cálculo de la bonificación, sino que pretende esclarecer respecto a qué concepto ha debido emplearse y se debe emplear en casos futuros. He ahí porqué la norma incluye a aquellos procesos que aún se encuentran en estado de trámite.

Por las razones expuestas aquí, mi voto es por declarar **FUNDADA** la presente demanda de cumplimiento.

S.

HERNÁNDEZ CHÁVEZ



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00448-2023-PC/TC
ÁNCASH
SALOMÉ MAURA CARRANZA
BLAS

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO MORALES SARAVIA

Discrepo, respetuosamente, de la ponencia que ha decidido declarar **FUNDADA** la demanda de cumplimiento y en consecuencia ordena a la entidad demandada cumplir la Resolución Directoral 00110-2017-UGELP, de fecha 03 de julio de 2017, que reconoce a favor de la recurrente la cantidad de S/. 72 647.97, más los intereses de S/. 31 189.09 por concepto de bonificación especial mensual por preparación de clase y se abone los costos que se haya generado en el presente proceso

Mi posición se sustenta en las siguientes razones:

1. En el presente caso, la Resolución Directoral 01100-2017-UGEL-P, de fecha 3 de julio de 2017 (f. 5), cuyo cumplimiento solicita la demandante, establece lo siguiente en su parte resolutive:

Artículo 1º RECONOCER Y OTORGAR EL PAGO DE LA DEUDA E INTERESES POR CONCEPTO DE BONIFICACIÓN MENSUAL POR PREPARACIÓN DE CLASE Y EVALUACIÓN EQUIVALENTE AL 30% DE SU INGRESO TOTAL DE ACUERDO A LA BOLETA DE PAGO, a doña Salomé Maura CARRANZA BLAS, con DNI N° 032601012, Profesora de la EPM 84279 de Cuchichaca, del Distrito y Provincia de Pomabamba, en la forma siguiente:

- DEUDA AL 31/12/2012 por la suma del S/. 72 647.97 SETENTA Y DOS MIL SEISCIENTOS CUARENTA Y SIETE CON 19/100 soles.
- INTERESES AL 31/12/2021 por la suma de S/. 31 189.09 TREINTA Y UN MIL CIENTO OCHENTA Y NUEVE CON 09/100 soles.

2. En el caso de autos, se advierte 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, de los considerandos de dicha resolución se verifica que el ente emisor ha realizado el cálculo de la bonificación solicitada sobre la base de la remuneración total; sin embargo, esto habría ocurrido en contravención de lo dispuesto en el artículo 9 del Decreto Supremo 051-91-PCM —vigente al momento de la emisión de la Resolución Directoral 001100-2017-UGEL-P, de fecha 3 de julio de 2017—, pues para todo cálculo de bonificaciones debía usarse la remuneración total permanente, salvo para las excepciones establecidas en dicho artículo y para los supuestos señalados en la Resolución de Sala Plena 001-2011-SERVIR/TSC (ver la sentencia emitida en el Expediente 01401-2013-PC/TC).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00448-2023-PC/TC
ÁNCASH
SALOMÉ MAURA CARRANZA
BLAS

3. Por consiguiente, dado que el mandato contenido en la Resolución Directoral 01100-2017-UGEL-P, de fecha 3 de julio de 2017 (f. 2), cuyo cumplimiento se reclama en el presente proceso, no permite el reconocimiento de un derecho incuestionable a favor de la recurrente, corresponde declarar improcedente la demanda.

Sentido de mi voto

Por todo lo expuesto, mi voto es porque se declare **IMPROCEDENTE** la demanda de autos.

S.

MORALES SARAVIA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00448-2023-PC/TC
ÁNCASH
SALOMÉ MAURA CARRANZA
BLAS

VOTO DE LA MAGISTRADA PACHECO ZERGA

Con el debido respeto por la posición de mis colegas magistrados, emito el presente voto por las siguientes consideraciones:

1. La demanda¹³ tiene por objeto que se ordene el cumplimiento de lo dispuesto en la Resolución Directoral 01100-2017-UGEL-P, de 3 de julio de 2017, que resuelve reconocer el pago de la bonificación especial por concepto de preparación de clases y evaluación, equivalente al 30 %; y que, como consecuencia de ello, se disponga pagarle S/ 103,837.06, más los intereses legales y los costos del proceso.
2. La demanda cumple el requisito especial de procedencia establecido en artículo 69 del Nuevo Código Procesal Constitucional, por cuanto obra la comunicación¹⁴ cursada por la actora, en virtud de la cual requiere a la Unidad de Gestión Educativa Local de Pomabamba, el cumplimiento de la citada resolución.
3. De acuerdo con lo dispuesto en el inciso 6 del artículo 200 de la Constitución Política del Perú, en aplicación de los artículos 65 y 66 del Nuevo Código Procesal Constitucional y la reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre los procesos de cumplimiento, 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.
4. En el fundamento 6 de la sentencia recaída en el expediente 00102-2007-PC/TC, el Tribunal Constitucional ha precisado que cuando lo solicitado sea el cumplimiento de un acto administrativo.

(...) cuando deba efectuarse un pronunciamiento sobre el fondo de la controversia se deberá revisar si existe algún cuestionamiento al derecho reconocido al reclamante, pues de haberlo —a pesar de la naturaleza del proceso de cumplimiento— corresponderá su esclarecimiento. De verificarse que el derecho no admite cuestionamiento corresponderá amparar la demanda; por el contrario, cuando el derecho sea debatido por algún motivo, como por ejemplo por estar contenido en un acto administrativo inválido o dictado por órgano incompetente, la demanda deberá desestimarse, en tanto el acto administrativo

¹³ Folio 8

¹⁴ Folio 6



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00448-2023-PC/TC
ÁNCASH
SALOMÉ MAURA CARRANZA
BLAS

carece de la virtualidad suficiente para configurarse en un mandato por no tener validez legal. En este supuesto, el acto administrativo se ve afectado en su validez, al sustentarse en normas que no se ciñen al marco legal previsto para el otorgamiento del beneficio, lo que significa que no contienen un derecho incuestionable. En las STC 01676-2004-PC/TC, 03751-2004-PC/TC y 02214-2006-PC/TC, referidas al bono por función jurisdiccional y al bono fiscal, el Tribunal Constitucional desarrolla en la misma línea el supuesto de falta de virtualidad del mandato.

5. La bonificación especial por concepto de preparación de clases y evaluación fue introducida en el artículo 48 de la Ley 24029, Ley del Profesorado, modificado por la Ley 25212.
6. En el presente caso, se advierte que la pretensión de la demandante no puede ser declarada fundada en esta sede constitucional, porque el mandato cuyo cumplimiento se exige es contrario al ordenamiento jurídico, por lo que la referida resolución carece de la virtualidad necesaria para convertirse en mandamus. En efecto, de la mencionada resolución se verifica que el ente emisor dispone que el cálculo de la bonificación por preparación de clases y evaluación se haga sobre la base de su remuneración total; sin embargo, esto contraviene lo dispuesto en el artículo 9 del Decreto Supremo 051-91-PCM, **vigente a la fecha de emisión de la aludida resolución administrativa**; pues, para todo cálculo de bonificaciones debía usarse la remuneración total permanente, salvo para las excepciones establecidas en dicho artículo.
7. Asimismo, es importante recordar que el Tribunal Constitucional reconoció al Decreto Supremo 051-91-PCM, rango legal, pues fue emitido al amparo del artículo 211, inciso 20 de la Constitución de 1979, entonces vigente. Por ello, modificó válidamente el artículo 48 de la Ley 24029, Ley del Profesorado, modificada luego por la Ley 25212¹⁵.
8. Quiere esto decir que no estamos ante un supuesto de coexistencia simultánea de normas, lo que obligaría a preferir la aplicación de la norma específica sobre la norma general; pues, en lo que respecta al modo de cálculo de la bonificación especial mensual por preparación de clase y evaluación, la Ley 24029, modificada por la Ley 25212, fue reemplazada por el artículo 9 del Decreto Supremo 051-91-PCM. Se trata en todo caso, de una expresión del principio jurídico de posterioridad¹⁶.

¹⁵ Cfr. sentencia emitida en el expediente 00419-2001-AA/TC

¹⁶ Cfr. fundamento 54 de la sentencia emitida en el expediente 00047-2004-AI/TC



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00448-2023-PC/TC
ÁNCASH
SALOMÉ MAURA CARRANZA
BLAS

9. De otro lado, como lo ha precisado este Tribunal en la sentencia recaída en el expediente 02023-2012- PC/TC, mediante la Resolución de Sala Plena 001-2011- SERVIR/TSC, de 14 de junio de 2011, la cual tiene la calidad de precedente administrativo de observancia obligatoria, el Tribunal del Servicio Civil ha excluido la bonificación por preparación de clases y evaluación de los beneficios en los cuales sí se aplica, para su cálculo, la remuneración total.
10. Por consiguiente, dado que el mandato contenido en la Resolución Directoral 01100-2017-UGEL-P, de 3 de julio de 2017, cuyo cumplimiento se reclama en el presente proceso, no permite el reconocimiento de un derecho incuestionable de la recurrente, corresponde declarar improcedente la demanda.
11. Sin perjuicio de lo anterior, es pertinente señalar que la Ley 31495 — que reconoce el derecho de los docentes, activos, cesantes y contratados, en sede administrativa, a percibir las bonificaciones dispuestas en el artículo 48 de la Ley 24029, Ley del Profesorado, modificado por la Ley 25212, tomando como base su remuneración total, sin la exigencia de sentencia judicial y menos en calidad de cosa juzgada, y deja sin efecto los artículos 8, 9 y 10 del Decreto Supremo 051-91-PCM—, fue publicada en el diario oficial El Peruano el 16 de junio de 2022, y, por lo tanto, sus alcances rigen a partir del 17 de junio de 2022, por lo que no es aplicable, por tanto, para el caso en concreto, dado que la resolución administrativa cuyo cumplimiento se exige data del 3 de julio de 2017.
12. En la Ley 31495 se ordena a la Administración que se **allane a la pretensión**, “en el extremo referido a tomar como base la Remuneración Total para el cálculo de la bonificación, bajo responsabilidad” y, añade que, la existencia un proceso judicial en trámite, no impide cumplir con esa obligación¹⁷. Asimismo, establece que este reconocimiento se debe realizar “sin la exigencia de sentencia judicial y menos en calidad de cosa juzgada”¹⁸.
13. Sin embargo, en la citada ley no se ordena, porque sería inconstitucional, que los jueces estén obligados a una aplicación retroactiva del beneficio.

¹⁷ Artículo 4

¹⁸ Artículo 1



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00448-2023-PC/TC
ÁNCASH
SALOMÉ MAURA CARRANZA
BLAS

14. Y es que, en el presente caso, se reitera, la resolución administrativa cuyo cumplimiento se exige se ha emitido antes de la entrada en vigencia de la Ley 31495. Por tanto, si el recurrente considera encontrarse bajo los alcances de la Ley 31495, queda a salvo su derecho de hacerlo valer en la vía correspondiente.

En síntesis, considero que se debe declarar **IMPROCEDENTE** la demanda.

S.

PACHECO ZERGA