



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 516/2024

EXP. N.º 02299-2022-PC/TC
ÁNCASH
JAIME SEBASTIÁN RÍMAC ENRIQUE

RAZÓN DE RELATORÍA

La sentencia emitida en el Expediente 02299-2022-PC/TC es aquella que resuelve:

Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda.

Dicha resolución está conformada por el voto de los magistrados Morales Saravia y Domínguez Haro, y el voto de la magistrada Pacheco Zerga, quien fue convocada para dirimir la discordia suscitada en autos, toda vez que esta no fue resuelta con el voto del magistrado Ochoa Cardich.

Se deja constancia de que los magistrados concuerdan con el sentido del fallo y que la resolución alcanza los tres votos conformes, tal como lo prevé el artículo 11, primer párrafo, del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional en concordancia con el artículo 5, cuarto párrafo, de su Ley Orgánica. Asimismo, se acompañan los votos emitidos por los magistrados Gutiérrez Ticse y Ochoa Cardich.

La secretaria de la Sala Segunda hace constar fehacientemente que la presente razón encabeza los votos antes referidos, y que los magistrados intervinientes firman digitalmente al pie de ella en señal de conformidad.

Lima, 8 de abril de 2024.

SS.

**MORALES SARAVIA
PACHECO ZERGA
GUTIÉRREZ TICSE
DOMÍNGUEZ HARO
OCHOA CARDICH**

Miriam Handa Vargas
Secretaria de la Sala Segunda



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02299-2022-PC/TC
ÁNCASH
JAIME SEBASTIÁN RÍMAC ENRIQUE

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO MORALES SARA VIA

En el presente caso estimo que, conforme a la reiterada y uniforme línea jurisprudencial del Tribunal Constitucional para casos similares, la demanda debe ser declarada **IMPROCEDENTE** por los siguientes argumentos:

1. 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 y de la parte resolutive de dicha resolución se verifica que el ente emisor ha realizado el cálculo de la bonificación solicitada sobre la base de la remuneración total íntegra; sin embargo, esto habría ocurrido en contravención de lo dispuesto en el artículo 9 del Decreto Supremo 051-91-PCM —vigente en el momento de la emisión de la Resolución Directoral 859-2018-DIREDSA-HN-CARAZ/URRHH—, 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).
2. Por consiguiente, dado que el mandato contenido en la Resolución Directoral 859-2018-DIREDSA-HN-CARAZ/URRHH, cuyo cumplimiento se reclama en el presente proceso, no permite el reconocimiento de un derecho incuestionable del recurrente, corresponde declarar improcedente la demanda.

S.

MORALES SARA VIA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02299-2022-PC/TC
ÁNCASH
JAIME SEBASTIÁN RÍMAC ENRIQUE

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO DOMÍNGUEZ HARO

Con el debido respeto por la opinión de mis honorables colegas magistrados, emito el presente voto singular por las siguientes razones:

1. En mi opinión, la pretensión de la parte demandante no puede ser atendida en esta sede constitucional, porque el mandato contenido en la Resolución Directoral 859-2018-DIREDSA-HN-CARAZ/URRHH no le reconoce un derecho incuestionable.
2. En efecto, de los considerandos y de la parte resolutive de dicha resolución se verifica que el ente emisor ha realizado el cálculo de la bonificación solicitada sobre la base de la remuneración total íntegra; sin embargo, ello contraviene lo dispuesto en el artículo 9 del Decreto Supremo 051-91-PCM —vigente en el momento de la emisión de la Resolución Directoral 859-2018-DIREDSA-HN-CARAZ/URRHH—, pues, para todo cálculo de bonificaciones se debió utilizar 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).
3. Por consiguiente, considero que la demanda resulta improcedente.

S.

DOMÍNGUEZ HARO



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02299-2022-PC/TC
ÁNCASH
JAIME SEBASTIÁN RÍMAC ENRIQUE

VOTO DE LA MAGISTRADA PACHECO ZERGA

Considero que en el presente caso la demanda debe ser declarada **IMPROCEDENTE** por las razones expuestas en su voto singular por el magistrado Morales Saravia a las que añado las siguientes:

1. 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.
2. 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 obligación. Asimismo, establece que este reconocimiento se debe realizar “sin la exigencia de sentencia judicial y menos en calidad de cosa juzgada”.
3. Sin embargo, en la citada ley no se ordena, porque sería inconstitucional, que los jueces estén obligados a una aplicación retroactiva del beneficio.
4. 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02299-2022-PC/TC
ÁNCASH
JAIME SEBASTIÁN RÍMAC ENRIQUE

VOTO DEL MAGISTRADO GUTIÉRREZ TICSE

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Jaime Sebastián Rímac Enrique contra la resolución de fojas 136, de fecha 21 de abril de 2022, expedida por la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Áncash, que declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 19 de febrero de 2020, el recurrente interpone demanda de cumplimiento contra la Red de Salud Huaylas Norte Caraz, con la finalidad de que se cumpla la Resolución Directoral 859-2018-DIREDSA-HN-CARAZ/URRHH, de fecha 11 de agosto de 2018, mediante la cual se declara procedente su solicitud de pago de la bonificación diferencial en forma permanente por desempeño de cargo, con base en la remuneración total íntegra en proporción al 100 %, por el monto de S/248 569.37, y se ordena retrotraer desde el 1 de julio de 1991 hasta el 30 de junio de 2017. Asimismo, el actor solicita el pago de los intereses legales y los costos del proceso. Manifiesta que es personal beneficiario del Decreto Ley 20530 de la entidad emplazada, perteneciente al grupo ocupacional directivo, con el nivel remunerativo F-3 de la escala 11 del artículo 6 del Decreto Supremo 051-91-PCM, del régimen laboral de la carrera pública prevista por el Decreto Legislativo 276 y su Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo 005-90-PCM; y que la resolución cuyo cumplimiento exige se encuentra firme y vigente, pero que la demandada no atiende su solicitud de pago del monto aprobado por el referido acto administrativo (f. 27).

El Primer Juzgado Civil de Huaraz, mediante Resolución 1, de fecha 21 de febrero de 2020, admite a trámite la demanda (f. 35).

La procuradora pública del Gobierno Regional de Áncash contesta la demanda. Manifiesta que el pago de la bonificación diferencial otorgada por la Resolución Directoral 859-2018-DIREDSA-HN-CARAZ/URRHH no se puede efectivizar debido a que no se cuenta con disponibilidad presupuestal, por lo que debe entenderse que la falta de pago de dicha obligación no es una actuación arbitraria de la emplazada. Asimismo, manifiesta que el pago de sentencias judiciales debe ser realizado conforme al artículo 73 del Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, y al artículo 46 del TUO de la Ley 27584, Ley que regula el proceso contencioso administrativo, aprobado mediante el Decreto



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02299-2022-PC/TC
ÁNCASH
JAIME SEBASTIÁN RÍMAC ENRIQUE

Supremo 011-2019-JUS, que establece que el pago de sumas de dinero debe ser atendido dentro del marco de las leyes anuales de presupuesto; por ende, el mandato contenido en la referida resolución desconoce dicho dispositivo legal (f. 42).

El *a quo*, mediante Resolución 6, de fecha 10 de enero de 2022, declaró improcedente la demanda, al identificar que la resolución administrativa materia de cumplimiento carece de virtualidad, debido a que contiene el reconocimiento de devengados sobre el pago de la bonificación diferencial, y que, conforme al último párrafo del artículo 65 del nuevo Código Procesal Constitucional, están excluidos del ámbito constitucional los actos administrativos que contengan el reconocimiento o pago de devengados, así como de obligaciones que deban determinarse en órgano jurisdiccional especializado o estación probatoria distinta a los juzgados especializados en lo constitucional (f. 107).

La Sala Superior revisora confirmó la apelada, por considerar, entre otros argumentos, que si bien el acto administrativo cuyo cumplimiento se exige contiene un mandato vigente de abono de la suma de S/248 569.37 por concepto de bonificación diferencial e individualiza a su beneficiario, no ha transparentado cuál habría sido la forma como dicha bonificación fue calculada, por lo que no satisface las características mínimas comunes del acto administrativo, conforme lo ha establecido el Tribunal Constitucional en el precedente vinculante fijado en la sentencia recaída en el Expediente 00168-2005-PC/TC (f. 136).

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. La demanda tiene por objeto que se cumpla con ejecutar lo resuelto en la Resolución Directoral 859-2018-DIREDSA-HN-CARAZ/URRHH, de fecha 11 de agosto de 2018. Allí se declara procedente la solicitud de que se le pague al recurrente la bonificación diferencial en forma permanente, con base en la remuneración total íntegra en proporción al 100 %, por el monto de S/248 569.37, y se ordena retrotraer desde el 1 de julio de 1991 hasta el 30 de junio de 2017, más el pago de los intereses legales y los costos del proceso.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02299-2022-PC/TC
ÁNCASH
JAIME SEBASTIÁN RÍMAC ENRIQUE

Requisito especial de procedencia

2. Con el documento de fecha cierta obrante a fojas 4 se acredita que la parte demandante ha cumplido el requisito especial de la demanda de cumplimiento previsto en el artículo 69 del nuevo Código Procesal Constitucional.

Cuestión procesal previa

3. El segundo párrafo del artículo 65 del nuevo Código Procesal Constitucional establece la prohibición de conocer, en el proceso de cumplimiento, actos administrativos que contengan el reconocimiento o pago de devengados, lo que constituye una limitación procesal que incide directamente en la condicionalidad del acto.
4. En virtud del principio hermenéutico de unidad y sistematicidad, el aludido dispositivo no puede ser aplicado de manera aislada del artículo 66 del citado *corpus* normativo, el cual establece un conjunto de reglas aplicables para resolver la demanda de proceso de cumplimiento, consagrando a favor del juez constitucional un conjunto de mecanismos y herramientas interpretativas que se orientan a precisar el mandato cuyo cumplimiento se solicita en sede constitucional.
5. En ese orden de ideas, se puede colegir que la limitación de conocer, en el proceso de cumplimiento, actos administrativos que contengan el reconocimiento o el pago de devengados consagrada en el aludido segundo párrafo del Art. 65, única y exclusivamente, constituye una prohibición al juez constitucional para determinar dichos montos, por lo que este se encuentra plenamente habilitado para ingresar en el análisis de fondo del asunto con el propósito de esclarecer la controversia.
6. En el presente caso, se observa de autos que la liquidación ha sido realizada por la propia entidad administrativa, por lo que —en opinión de esta Sala del Tribunal Constitucional— la aludida prohibición no es aplicable al caso.
7. En forma adicional a ello, debemos señalar que, en este caso, nos encontramos ante la pretensión de un servidor público que viene luchando en el sistema de justicia por el reconocimiento y el pago de sus derechos. Estamos pues frente a un claro caso de reclamo de pago de recursos que forman parte de la deuda social que mantiene el país



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02299-2022-PC/TC
ÁNCASH
JAIME SEBASTIÁN RÍMAC ENRIQUE

con miles de ciudadanos en situación de pobreza y de pobreza extrema, los cuales por diferentes argumentos no son honrados.

8. Se trata, indudablemente, del reconocimiento de un derecho humano que ha venido siendo violentado por el Estado peruano y que la justicia constitucional no puede dejar de conocer por el fondo con justificaciones que solo residen en el formalismo jurisdiccional, máxime cuando el Tribunal Constitucional, además, cuenta con la prerrogativa de autonomía procesal, en virtud de la cual debe optar por preferir la finalidad material antes que justificar el rechazo de la pretensión de los ciudadanos involucrados con argumentos de índole formal.

Análisis de la controversia

9. 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 66, 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.
10. La Resolución Directoral 859-2018-DIREDSA-HN-CARAZ/URRHH de fecha 11 de agosto de 2018 (f. 2), cuyo cumplimiento se solicita, establece lo siguiente en su parte resolutive:

ARTÍCULO PRIMERO. – DECLÁRESE PROCEDENTE, la solicitud Incoada por Don JAIME SEBASTIÁN RÍMAC ENRIQUE, (servidor cesante), sobre "Pago de Bonificación Diferencial" en forma permanente, en base a la remuneración total íntegra en proporción al 100%. Por el monto de S/. 248,569.37 Soles, Debiendo retrotraerse desde el 01 de julio del año 1991, hasta el 30 de junio del año 2017, para el fiel cumplimiento de lo dispuesto por el mundo signado.

ARTÍCULO SEGUNDO. – CÚMPLASE, con el pago por el monto señalado, previa disponibilidad presupuestal con la que cuente esta Ejecutora Red de Salud Huaylas Norte.

(...)



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02299-2022-PC/TC

ÁNCASH

JAIME SEBASTIÁN RÍMAC ENRIQUE

11. En el caso de autos, debe tenerse presente que la Sala Superior ha desestimado la demanda al considerar que existiría una controversia compleja, pues, de acuerdo al artículo 10 del Decreto Supremo 051-91-PCM, la bonificación diferencial por desempeño del cargo consagrada en el Art. 53 del Decreto Legislativo 276 debería ser calculada con base en la *remuneración total permanente*, en contraposición a la *remuneración total o íntegra*, que toma como base de cálculo la Resolución Directoral 859-2018-DIREDSA-HN-CARAZ/URRHH, de fecha 11 de agosto de 2018.
12. Conforme a lo indicado, esta Sala del Tribunal Constitucional juzga que, para pronunciarse sobre el caso de autos, es necesario analizar la supuesta divergencia normativa entre lo dispuesto por el Art. 53 del Decreto Legislativo 276 y lo señalado por los Arts. 9 y 10 del Decreto Supremo 051-91-PCM, que colocan como base de cálculo para las bonificaciones, beneficios y demás conceptos remunerativos a la **“remuneración total”** y a la **“remuneración total permanente”**, respectivamente.
13. Al respecto, con fecha 14 de junio de 2011, el Tribunal del Servicio Civil emitió la Resolución de Sala Plena 001-2011-SERVIR/TSC, que se pronuncia, precisamente, sobre la controversia generada por la aplicación de dos categorías remunerativas que se distinguen tanto por los conceptos que cada una comprende como también por los beneficios, bonificaciones, asignaciones y subsidios para los cuales sirven como base de cálculo. Nos referimos a la “remuneración total permanente” y a la “remuneración total”.
14. En la Resolución de Sala Plena aludida, el Tribunal del Servicio Civil hace notar que el Decreto Supremo 051-91-PCM tiene la misma jerarquía normativa que el Decreto Legislativo 276 y que la Ley 24029, por lo que resulta pertinente su aplicación, al haber sido expedido en virtud del inciso 20 del Art. 211 de la Constitución Política de 1979, vigente en ese entonces, tomando para ello como referencia lo señalado por el Tribunal Constitucional en la Sentencia emitida en el Expediente 00419-2001-AA/TC.
15. En la STC 00419-2001-AA/TC de fecha 15.10.2001, el Tribunal Constitucional reconoce la jerarquía normativa del Decreto Supremo 051-91-PCM identificándolo como un “Decreto Supremo Extraordinario” dictado al amparo del inciso 20 del Art. 211 de la Constitución Política de 1979 —vigente al momento de su dación—,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02299-2022-PC/TC

ÁNCASH

JAIME SEBASTIÁN RÍMAC ENRIQUE

figura que constituye un mecanismo típico de legislación de urgencia que autorizaba al Presidente de la República —en el marco constitucional de 1979— para dictar “medidas extraordinarias en materia económica y financiera, cuando así lo requiera el interés nacional y con cargo de dar cuenta al Congreso”.

16. En virtud de lo señalado, el Tribunal Constitucional ha reconocido la jerarquía legal del Decreto Supremo 051-91-PCM (que establece en forma transitoria las normas reglamentarias orientadas a determinar los niveles remunerativos de los funcionarios, directivos, servidores y pensionistas del Estado en el marco del Proceso de Homologación, Carrera Pública y Sistema Único de Remuneraciones y Bonificaciones), así como la plena validez de su capacidad modificatoria sobre el Decreto Legislativo 276 (Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público).
17. Así las cosas, encontrándonos ante una controversia generada por la aplicación de dos categorías remunerativas para realizar los cálculos para el otorgamiento de diversos beneficios, bonificaciones, asignaciones y subsidios (“remuneración total permanente” y a la “remuneración total”), es fácil colegir que se presenta aquí una clara *antinomia* entre normas estatales vigentes y simultáneamente aplicables a un mismo supuesto de hecho, pero con consecuencias jurídicas divergentes, por lo que resulta indispensable recurrir a los tres criterios que la teoría general del derecho plantea para definir la normativa aplicable: i.) criterio de jerarquía, ii.) criterio de especialidad, y iii.) criterio de temporalidad.
18. En el presente caso, conforme se ha señalado en líneas precedentes, teniendo el Decreto Supremo 051-91-PCM la misma jerarquía normativa que el Decreto Legislativo 276, resulta pertinente recurrir al criterio de especialidad, que supone la preferencia aplicativa de la norma reguladora de una *especie de cierto género* en lugar de la norma reguladora de *dicho género en su totalidad*, resultando así aplicable la norma que mejor se adapte al supuesto de hecho planteado (Tardío Pato, José. El principio de especialidad normativa (*lex specialis*) y sus aplicaciones jurisprudenciales. En *Revista de Administración Pública*. Nro. 162. Septiembre-Diciembre 2003. pp. 191 y 192).
19. En términos del jurista Norberto Bobbio, “el paso de una regla más amplia (que abarca cierto *genus*) a una regla derogatoria menos amplia (que abarca una *species* del *genus*) corresponde a una exigencia



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02299-2022-PC/TC

ÁNCASH

JAIME SEBASTIÁN RÍMAC ENRIQUE

fundamental de justicia, entendida como igual tratamiento a las personas que pertenecen a una misma categoría. De ahí que, por efecto de la ley especial, la ley general pierde vigencia parcialmente”. (Bobbio, Norberto. *Teoría General del Derecho*. Bogotá. Editorial Temis. 1987. pp. 195 y 196).

20. En tal sentido, las consecuencias jurídicas contenidas en el Art. 53 del Decreto Legislativo 276 deben ser las preferentemente aplicables al caso concreto en la medida en que se adaptan mejor al supuesto de hecho presentado en el caso de los servidores y funcionarios que han adquirido el derecho de acceder a los beneficios económicos involucrados, precisamente por tratarse de disposiciones legales que regulan la carrera administrativa y las remuneraciones del Sector Público; y, por el contrario, no constituyen normas jurídicas que regulan —en forma transitoria— una situación general orientada a determinar niveles remunerativos de los funcionarios, directivos, servidores y pensionistas del Estado en el marco del Proceso de Homologación, Carrera Pública y Sistema Único de Remuneraciones y Bonificaciones.
21. Adicionalmente a ello, resulta indispensable mencionar que la aludida Resolución de Sala Plena 001-2011-SERVIR/TSC, emitida por el Tribunal del Servicio Civil, constituye *un precedente administrativo que solo es vinculante al Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos* y cuya validez —como todo acto estatal— se encuentra sujeta a que guarde coherencia con la interpretación que el Tribunal Constitucional realice sobre el particular al momento de analizar las posibles vulneraciones contra derechos fundamentales.
22. Por lo expuesto, se advierte que la pretensión de la parte demandante es perfectamente atendible en esta sede constitucional, porque el mandato cuyo cumplimiento se exige y que se encuentra materializado en la Resolución Directoral 859-2018-DIREDSA-HN-CARAZ/URRHH reconoce un derecho incuestionable al disponer el pago de devengados a favor del recurrente, por la suma de S/. 248,569.37, por concepto del pago de bonificación diferencial en forma permanente por desempeño del cargo, con base en la remuneración total íntegra en proporción al 100 % con retroactividad al 1 de julio de 1991 hasta el 30 de junio de 2017.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02299-2022-PC/TC

ÁNCASH

JAIME SEBASTIÁN RÍMAC ENRIQUE

Sobre la falta de disponibilidad económica

23. En el caso traído a esta sede, como en otros de similar contenido y discusión, se ha generado la discusión sobre el cumplimiento de una resolución en directa relación con la posibilidad de pago de la entidad administrativa, atendiendo a la normativa presupuestaria aplicable.
24. Al respecto, considero necesario reiterar que las autoridades administrativas no pueden utilizar la falta de fondos como un pretexto para no acatar una resolución legal o administrativa acorde con el marco constitucional. Por este motivo, la autoridad demandada se encuentra obligada a acatar y observar la Resolución Directoral 859-2018-DIREDSA-HN-CARAZ/URRHH, del 11 de agosto de 2018, que ella misma ha emitido.
25. Finalmente, al haberse obligado al recurrente a interponer una demanda de cumplimiento ocasionándole gastos innecesarios que han incrementado su inicial afectación, considero que corresponde el pago de costos conforme al Art. 28 del nuevo Código Procesal Constitucional, que deberá hacerse efectivo en la etapa de ejecución de sentencia, donde, además, deberá efectuarse el abono de los intereses legales aplicables a partir de la fecha en que se determinó el pago de la bonificación diferencial por desempeño de cargo al recurrente hasta la fecha en que éste se haga efectivo, de conformidad con los Arts. 1236 y 1244 del Código Civil. En ambos casos, la liquidación deberá realizarla el juez conforme a la tasa fijada por el Banco Central de Reserva en el momento de ejecutarse la sentencia.

Por estos fundamentos, mi voto es por:

Declarar **FUNDADA** la demanda; en consecuencia, ordena a la entidad demandada que cumpla la Resolución Directoral 859-2018-DIREDSA-HN-CARAZ/URRHH, de fecha 11 de agosto de 2018, que reconoce a favor del recurrente la deuda por concepto de bonificación diferencial por desempeño de cargo con base en la remuneración total íntegra en proporción al 100 % por el monto de S/. 248,569.37, de acuerdo con lo establecido en el artículo 53 del Decreto Legislativo 276, con retroactividad desde el 1 de julio de 1991 hasta el 30 de junio de 2017.

S.

GUTIÉRREZ TICSE

PONENTE GUTIÉRREZ TICSE



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02299-2022-PC/TC
ÁNCASH
JAIME SEBASTIÁN RÍMAC ENRIQUE

VOTO DEL MAGISTRADO OCHOA CARDICH

En tanto he sido llamado para resolver la discordia surgida entre los magistrados de la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, emito el presente voto apoyando la ponencia presentada en el presente caso pues desde mi punto de vista existen razones atendibles para declarar fundada la demanda interpuesta. Las razones que sustentan mi posición se resumen en lo siguiente:

1. Con base en los artículos 8¹ y 9² 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

¹ 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.

² 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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02299-2022-PC/TC

ÁNCASH

JAIME SEBASTIÁN RÍMAC ENRIQUE

demandantes, en casos como este, suelen invocar el artículo 48³ 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 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”⁴.

³ 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.*

⁴ “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%20localidad%20de%20cosa%20juzgada%E2%80%9D.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02299-2022-PC/TC
ÁNCASH
JAIME SEBASTIÁN RÍMAC ENRIQUE

3. Según la mencionada ley, el reconocimiento y pago debe hacerse al margen de que exista una sentencia judicial que así lo disponga⁵, aplica incluso para los procesos judiciales en trámite⁶ y, como corresponde, 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

⁵ “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)

⁶ “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 02299-2022-PC/TC
ÁNCASH
JAIME SEBASTIÁN RÍMAC ENRIQUE

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 derechos⁷.
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

⁷ “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.

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 02299-2022-PC/TC

ÁNCASH

JAIME SEBASTIÁN RÍMAC ENRIQUE

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 la 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 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