FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: HANDA VARGAS DE PRETEL Miriam FAU 20217267618 soft
Motivo: Doy fe
Fecha: 14/07/2025 11:01:30-0500

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Firmado digitalmente por: DOMINGUEZ HARO Helder FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 04/07/2025 19:36:30-0500

En Lima, a los 25 días del mes de junio de 2025, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Domínguez Haro y Gutiérrez Ticse, con la participación del magistrado Hernández Chávez, convocado para dirimir la discordia suscitada en autos, ha emitido la presente sentencia, el magistrado Morales Saravia emitió voto singular, el cual se agrega. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Sofía Inés López Carranza contra la sentencia de fojas 109, de fecha 29 de diciembre 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.

Tribunal Constitucional
Firmado digitalmente por: MORALES SARAVIA Francisco Humberto FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 07/07/2025 10:24:20-0500

ANTECEDENTES

Con fecha 21 de abril de 2022, la recurrente interpone demanda de cumplimiento en contra de la directora de la Unidad de Gestión Educativa Local de Pomabamba, a fin de que ejecute la Resolución Directoral 001942-2017-UGEL-P, de fecha 17 de noviembre de 2017, mediante la cual resolvió reconocer y otorgar el pago de la deuda e intereses por concepto de Bonificación Especial Mensual por Preparación de Clase y Evaluación, equivalente al 30 % de su ingreso total de acuerdo a la boleta de pago, a favor de la accionante en su condición de profesora nombrada del CEMx José María Arguedas y que, en consecuencia, se cumpla con pagarle la suma total ascendente a S/51,185.33, más los intereses legales devengados y actualizados hasta la cancelación de la deuda social, con los costos del proceso.[1]

Tribunal Constitucional
Firmado digitalmente por: GUTIERREZ TICSE Luis Gustavo FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 07/07/2025 17:32:09-0500

El Juzgado Mixto de Pomabamba de la Corte Superior de Justicia de Áncash, mediante Resolución 1, de fecha 19 de mayo de 2022, admite a trámite la demanda de cumplimiento.[2]

El director de la Unidad de Gestión Educativa Local de Pomabamba absolvió el traslado de la demanda reconociendo el acto administrativo

[1] F. 8.
[2] F. 11.

Esta es una representación impresa cuya autenticidad puede ser contrastada con la representación imprimible localizada en la sede digital del Tribunal Constitucional. La verificación puede ser efectuada a partir de la fecha de publicación web de la presente resolución. Base legal: Decreto Legislativo N.° 1412, Decreto Supremo N.° 029-2021-PCM y la Directiva N.° 002-2021-PCM/SGTD.
URL: https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2025/01308-2023-AC.pdf

Tribunal Constitucional
Firmado digitalmente por: HERNANDEZ CHAVEZ Pedro Alfredo FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 09/07/2025 14:40:38-0500

contenido en la resolución directoral cuyo cumplimiento se exige, pero afirma que esas clases de pagos están sujetas a la disponibilidad presupuestal otorgada por el Ministerio de Economía y Finanzas, por lo que, no contando la entidad con los recursos para el pago de dicha deuda, no se ha vulnerado ningún derecho de la recurrente y la demanda deviene infundada.[3]

El procurador público del Gobierno Regional de Áncash contesta la demanda y solicita que se la declare infundada, por considerar que la resolución administrativa materia del reclamo se encuentra condicionada a la aprobación del presupuesto respectivo por parte del Ministerio de Economía y Finanzas, conforme se puede apreciar de la propia resolución materia del reclamo; en consecuencia, este acto administrativo no posee naturaleza o carácter autoaplicativo, por lo que, para la ejecución del pago, se requiere de un procedimiento previo ante las instancias correspondientes del MEF.[4]

El *a quo*, mediante Resolución 3, de fecha 30 de junio de 2022, declaró fundada la demanda, por estimar que la resolución directoral cuyo cumplimiento se solicita contiene un mandato cierto, claro y que se encuentra vigente, a la cual no se le puede imputar ninguna controversia compleja que haga dudar de su validez e imperatividad, puesto que en ella se advierte que se está individualizando de manera concreta a la parte demandante, reconociéndole de manera explícita y precisa una suma dineraria por un derecho que se le ha reconocido, por lo que consideró que se trata de un acto administrativo vigente y de ineludible y obligatorio cumplimiento, el cual debe cumplirse en sus propios términos por parte de los demandados, y que la disponibilidad presupuestaria no puede ser un obstáculo o condición para que se dé cumplimiento a la resolución directoral.[5]

La Sala Superior revisora revocó la apelada y declaró improcedente la demanda, por considerar que el acto administrativo reclamado no exhibe las características que dispone el Tribunal Constitucional en el Expediente 0168-2005-PC/TC, pues no se advierte que sea un mandato cierto y claro, y no se precisa la base de cálculo que se tomó para la obtención de la suma de dinero reconocida, ni su base legal.[6]

---

[3] F. 20.
[4] F. 56.
[5] F. 65.
[6] F. 109.

El accionante interpuso recurso de agravio constitucional, pues a su juicio lo dispuesto por la Sala Superior no está ajustado a derecho, toda vez que la resolución administrativa materia de cumplimiento tiene la calidad de firme, porque no ha sido declarada nula por la demandada y la bonificación especial por preparación de clases ha sido calculada sobre el 30% de la remuneración total o íntegra siguiendo el procedimiento establecido. Asimismo, indica que no se ha tomado en cuenta la reiterada y uniforme jurisprudencia mayoritaria de la Corte Suprema ni lo establecido por el Tribunal Constitucional sobre pago de bonificaciones y el procedimiento de cálculo sobre la base de la remuneración total o íntegra. Además, afirma que la resolución cuyo cumplimiento se pretende cumple los requisitos del precedente establecido en la Sentencia 0168-2005-PC/TC.[7]

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".[8]

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 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".[9]

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.[10]

---

[7] F. 124.
[8] STC 02945-2003-AA, f. 13.
[9] FERRAJOLI, Luigi. "*Las Garantías Constitucionales de los Derechos fundamentales"*. Universidad de Camerino. Italia. P. 19.
[10] NOGUERA FERNÁNDEZ, Alberto y Guamán Hernández, Adoración. "*Lecciones sobre el*

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 Constitución 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 burlados mediante 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 Desempeño de Cargo y Elaboración de Documentos, las cuales, reconocidas desde los inicios de los años ochenta, no han sido pagadas oportunamente, y hoy forma parte del pago de la *deuda social* que el Estado y la sociedad tienen para 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 [11] ; 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

---

estado social y derechos sociales". Editorial Valencia: Tirant lo Blanch. 2014. p. 109.

[11] JIMÉNEZ, E. P. *"El papel del profesorado en la actualidad. Su función docente y social. Foro de educación*". 2008. pp. 325, 345, 326.

propias entidades del Estado; sin embargo, hasta hoy, lamentablemente, dicha deuda no ha sido honrada en gran parte.

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. 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. El artículo 4 de la mencionada legislación establece que aplica también para los procesos judiciales en trámite:

> **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.
>
> 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 antedicha ley reconoce y dispone 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 **tomando como base la Remuneración Total para el cálculo de la**

bonificación; además, indica de modo expreso que es **de aplicación inmediata a los procesos en trámite,** lo que sin duda comprende a los procesos de cumplimiento, inclusive a los que se encuentran en sede del Tribunal Constitucional.

13. La Resolución Directoral 001942-2017-UGEL-P, de fecha 17 de noviembre de 2017 (f.2), cuyo cumplimiento se solicita, establece lo siguiente en su parte resolutiva:

> **ARTÍCULO 1°.- RECONOCER Y OTORGAR EL PAGO DE LA DEUDA E INTERESES** POR CONCEPTO DE BONIFICACIÓN ESPECIAL MENSUAL POR PREPARACIÓN DE CLASE Y EVALUACIÓN EQUIVALENTE AL 30% DE SU REMUNERACIÓN TOTAL DE SU INGRESO TOTAL DE ACUERDO A LA BOLETA DE PAGO, a doña Sofía Inés LOPEZ CARRANZA, con DNI N° 32613073 Profesora nombrada del CEMx "José María Arguedas", del Distrito de Huayllán, Provincia de Pomabamba, en la forma siguiente:
>
> - DEUDA AL 31/12/2012 por la suma de S/. 44,535.22 CUARENTA Y CUATRO MIL QUINIENTOS TREINTA Y CINCO CON 22/100 soles.
>
> - INTERESES Al 31/12/2012 por la suma de S/. 6,650.11 SEIS MIL SEISCIENTOS CINCUENTA CON 11/100 soles.

14. Como se advierte, dicha resolución, de fecha 17 de noviembre de 2017 (f. 2), reconoce a favor de la recurrente otorgar el pago de la deuda e intereses por concepto de bonificación especial mensual por preparación de clase y evaluación equivalente al 30% de su remuneración total.

15. Ahora bien, la resolución administrativa fue emitida el 17 de noviembre de 2017; 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; sin embargo, 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.[12]

18. En ese sentido, si bien es verdad que la ejecución de estas demandas de forma absoluta e inmediata no se condice con la realidad presupuestal del Estado, no es menos cierto que se deben buscar fórmulas adecuadas que, por un lado, generen un gasto razonable y, por el otro, no posterguen las expectativas de los beneficiarios obligándolos 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.

19. En definitiva, la pretensión – con el mínimo de actuación interpretativa y probatoria de acuerdo con la norma procesal constitucional y al 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 su vigencia y eficacia 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. Respecto a los intereses legales, este Tribunal ha sentado precedente en la sentencia 05430-2006-PA/TC, donde puntualiza que el pago de dicho concepto debe efectuarse conforme a la tasa establecida en el artículo 1246 del Código Civil y a tenor de lo dispuesto en el fundamento 20 del auto emitido en el Expediente 02214-2014-PA/TC, que constituye doctrina jurisprudencial.

---

[12] STC 02435-2005-PC, f. 2.

21. Finalmente, en cuanto al pago de los costos procesales, corresponde abonarlos 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 001942-2017-UGEL-P, de fecha 17 de noviembre de 2017, que reconoce a favor de la recurrente la cantidad de S/51,185.33 por concepto de bonificación especial mensual por preparación de clase y evaluación, más los intereses legales y los costos del proceso.

Publíquese y notifíquese.

SS.

DOMÍNGUEZ HARO
GUTIÉRREZ TICSE
HERNÁNDEZ CHÁVEZ

PONENTE GUTIÉRREZ TICSE

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO DOMÍNGUEZ HARO

Si bien coincido con estimar la demanda, no coincido con la fundamentación de la ponencia. En tal sentido, los fundamentos que sustentan mi posición son las siguientes:

Remuneración total permanente y remuneración total

1. Resulta esclarecedor para el caso que nos atañe dilucidar los conceptos de remuneración total permanente y remuneración total. Ambos conceptos fueron definidos en el artículo 8 del Decreto Supremo 051-91-PCM de la siguiente manera:

   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. Respecto a las referidas definiciones no existe controversia. Entendiéndose, por un lado, como **remuneración total permanente** a aquella que está compuesta por conceptos remunerativos constantes en el tiempo y de otorgamiento general, excluyéndose, por tanto, a los conceptos que se perciben de forma adicional o excepcional. Por otro lado, la **remuneración total** comprende a la remuneración total permanente y los demás conceptos adicionales otorgados por ley, tornándose así, para fines de cálculo, más beneficiosa.

Recuento histórico

3. Con el fin de dilucidar la controversia suscitada en el presente caso, se debe realizar un recuento histórico de la normativa que otorga las bonificaciones por distintos conceptos a los profesores.

a. El 15 de diciembre de 1984 se publicó la **Ley 24029**, Ley del Profesorado, la cual prescribía en su artículo 48, lo siguiente:

> **Artículo 48.-** El profesor que presta servicios en zonas de frontera, selva, medio rural, lugares inhóspitos o de altura excepcional, expresamente señalados por Resolución Ministerial, percibe la bonificación correspondiente.

b. Con fecha 20 de mayo de 1990, se publicó la **Ley 25212**, que modificó varios artículos de la Ley 24029, entre ellos el artículo 48, el cual quedó redactado de la siguiente forma:

> **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.**
>
> El Personal Directivo y Jerárquico, así como el Personal Docente de la Administración de Educación, así como el Personal Docente de Educación Superior incluidos en la presente Ley, perciben, además, una bonificación adicional por el desempeño del cargo y por la preparación de documentos de gestión equivalente al 5% de su **remuneración total.**
>
> El profesor que presta servicios en: zona de frontera, Selva, zona rural, altura excepcional, zona de menor desarrollo relativo y emergencia tiene derecho a percibir una bonificación por zona diferenciada del 10% de su **remuneración permanente** por cada uno de los conceptos señalados hasta un máximo de tres. (El resaltado es nuestro)

Como podemos apreciar, esta modificatoria extiende a la generalidad de profesores (ya no sólo a los de zonas de frontera, selva, medio rural, lugares inhóspitos o de altura excepcional), el pago por concepto de bonificación establecido en el primigenio artículo 48 de la Ley 24029 y determina con base en que remuneración se calcularán las bonificaciones otorgadas, según sea el caso. Así, lo resaltado en el texto transcrito denota la claridad de la modificación del referido artículo 48.

c. Con fecha 6 de marzo de 1991, se publicó el **Decreto Supremo 051-91-PCM**, que "establecen 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", en cuyo artículo 10 establece:

> **Artículo 10.- Precisase** que lo dispuesto en el Artículo 48 de la Ley del Profesorado Nº 24029 modificada por Ley Nº 25212, se aplica sobre la **Remuneración Total Permanente** establecida en el presente Decreto Supremo." (El resaltado es nuestro)

El artículo 10 del Decreto Supremo 051-91-PCM precisó que las bonificaciones otorgadas por el artículo 48 de la Ley 24029 se calculan sobre la *remuneración total permanente*; a diferencia de lo que establecía, claramente, el mismo artículo 48, el cual establecía que la bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación y la bonificación adicional por el desempeño del cargo y por la preparación de documentos de gestión se calculaban sobre la *remuneración total* y la bonificación por zona diferenciada se calculaba sobre la *remuneración permanente*.

d. Con fecha 25 de noviembre del 2012, se publica la **Ley 29944**, Ley de Reforma Magisterial, en cuya décima sexta disposición complementaria, transitoria y final deroga la Ley 24029, Ley del Profesorado. En ese sentido, cualquier pedido que se haga con el objetivo de reclamar el pago de las mencionadas bonificaciones, solo comprenderá el periodo comprendido entre los años 1991 al 2012.

e. Finalmente, se publica la Ley 31495, el 16 de junio de 2022, la cual establece en su artículo 1 que:

> "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." (El resaltado es nuestro)

Según esta ley, el cálculo de las bonificaciones deberá realizarse – tal como estuvo establecido en la Ley 24029– tomando como base la remuneración total.

Sobre la Resolución de Sala Plena 001-2011-SERVIR/TSC

4. En la Resolución de Sala Plena, de fecha 14 de junio de 2011, que tiene carácter de precedente administrativo de observancia obligatoria, el Tribunal del Servicio Civil señaló que:

«14. Establecida la existencia de normas estatales vigentes y simultáneamente aplicables ante un mismo supuesto de hecho, pero con contenidos divergentes, es necesario recurrir a los tres criterios que la teoría general del derecho plantea sobre la determinación de la norma aplicable: la jerarquía, la especialidad y la temporalidad; cuya aplicación ha sido resumida por Neves Mujica del siguiente modo: "si las normas divergentes tienen rango distinto, debe preferirse la superior sobre la inferior; si su rango es el mismo, la escogida debe ser la de alcance especial sobre la general; pero si tienen igual ámbito, ambas especiales o generales, debe preferirse la posterior sobre la anterior".[13]

15. En atención al caso que nos concierne, por cuanto el Decreto Supremo N° 051-91-PCM tiene la misma jerarquía normativa que el Decreto Legislativo N° 276 y que la Ley N° 24029, resulta pertinente la aplicación del principio de especialidad, entendido como "la preferencia aplicativa de la norma reguladora de una especie de cierto género sobre la norma reguladora de tal género en su totalidad".[14]

16. Con relación a ello, cabe recordar que el principio de especialidad nos refiere la "aplicación de la norma general, a menos que en el supuesto de la vida real, se dé las circunstancias más específicas y en parte divergentes del supuesto de hecho de la norma especial, en cuyo caso se aplicará esta última"[15]. Es decir, este principio resultará debidamente aplicable cuando la norma especial sea la que mejor se adapte al supuesto de hecho planteado.

17. En atención a lo expuesto, debe darse preferencia a las normas contenidas en el Artículo 54° del Decreto Legislativo N° 276, en los artículos 144° y 145° del Reglamento del Decreto Legislativo N° 276, en los **artículos 51° y 52° de la Ley N° 24029**, y en los artículos 219° y 220° del Reglamento de la N° 24029, por cuanto todas estas normas prevén consecuencias jurídicas que se adaptan mejor al supuesto de hecho representado por todos los servidores y funcionarios que han adquirido el derecho de acceder a los beneficios económicos enumerados en el

[13] NEVES MUJICA, Javier. Introducción al Derecho del Trabajo. Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. 2009. p. 159.
[14] TARDÍO PATO, José. "El principio de especialidad normativa (lex specialis) y sus aplicaciones jurisprudenciales". En: Revista de Administración Pública. N° 162. Septiembre / Diciembre. 2003. p. 191.
[15] TARDÍO PATO, José. *Op. cit*. p. 192.

fundamento de la presente resolución”». (Resaltado nuestro).

5. Tal como se advierte, el Tribunal del Servicio Civil expresó que, como existen normas vigentes, simultáneamente aplicables y con el mismo rango, ante un mismo supuesto de hecho, pero con contenidos distintos, es de aplicación el principio de especialidad, es decir, se aplicará la norma especial (entre los cuales se encuentran los artículos 51 y 52 de la Ley 24029) cuando esta se adapte mejor al supuesto de hecho planteado. En ese sentido, se dio preferencia, en lo referido específicamente a los profesores, a las normas contenidas en los artículos 51 y 52 de la Ley 24029, por cuanto prevén consecuencias jurídicas que se adaptan mejor al supuesto de hecho, a diferencia de la generalidad de servidores y funcionarios.

6. Sin embargo, no hay mención alguna al artículo 48 de la Ley 24029; por lo que, este artículo no fue objeto de análisis por parte de la Resolución de Sala Plena 001-2011-SERVIR/TSC, es decir, no se realizó análisis alguno referido a las bonificaciones establecidas en el mencionado artículo 48, pues su finalidad no era analizar este, sino otros artículos, dentro de los cuales se encontraban los artículos 51 y 52 de la Ley 24029. Por tanto, no se puede establecer que nos encontramos frente a un mandato que se encuentra sujeto a una controversia sustentada en la Resolución de Sala Plena 001-2011-SERVIR/TSC, la cual, si bien es cierto enumera, enunciativamente, algunas bonificaciones y pagos que se han de calcular sobre la base de la remuneración total, no significa, a *contrario sensu*, que todas las demás bonificaciones no se vayan a calcular de esta manera, pues, al estar frente a un listado enunciativo, las demás bonificaciones, como las contenidas en el artículo 48 de la Ley 24029, deberán ser objeto de un análisis específico para determinar si se calculan sobre la base de la remuneración total permanente o sobre la remuneración total. En ese mismo sentido, el Informe Legal 326-2012-SERVIR/GG-OAJ, al momento de determinar los alcances de la Resolución de Sala Plena 001-2011-SERVIR/TSC, expresó:

> “2.2. En el fundamento 21 del precedente de observancia obligatoria del Tribunal del Servicio Civil, establecido mediante Resolución de Sala Plena Nº 001-2011-SERVIR/TSC, se señalan los beneficios en los que no es aplicable la remuneración total permanente.
>
> Sin embargo, cabe destacar que **dicho precedente, al no hacer referencia de manera expresa a la bonificación por**

> **preparación de clases, resultaría inaplicable a este tipo de beneficio**.
> (…)
> Sin perjuicio de lo expresado, cabe anotar que el Tribunal del Servicio Civil, mediante diversas resoluciones (disponibles en: www.servir.gob.pe), ha establecido que **el cálculo de la bonificación por preparación de clases se realiza en base a la remuneración total del servidor**; no obstante, dichos pronunciamientos no tienen la calidad de precedente administrativo vinculante. Siendo así, lo resuelto por el Tribunal del Servicio Civil tiene valor para los casos concretos en que dichas resoluciones hayan recaído.
> (…)
>
> **III. Conclusiones**
>
> 3.1. El Tribunal del Servicio Civil, estableció mediante precedente administrativo de observancia obligatoria, los beneficios que tenían que ser calculados en función a la remuneración total, entre los cuales **no se encuentra la bonificación mensual por preparación de clases, por lo que no podría aplicarse a este último lo señalado en el referido precedente vinculante**". (Resaltado nuestro)

7. En consecuencia, el precedente de observancia obligatoria del Tribunal del Servicio Civil, establecido mediante Resolución de Sala Plena 001-2011-SERVIR/TSC, no puede ser aplicado a las bonificaciones establecidas en el artículo 48 de la Ley 24029, pues este artículo no fue objeto de análisis por parte de dicha Resolución, la cual, en su fundamento 11 (Establecimiento de la controversia), delimita que "se vislumbra una divergencia normativa entre lo dispuesto por el artículo 9° del Decreto Supremo N° 051-91-PCM, que coloca a la remuneración total permanente como base de cálculo para las bonificaciones, beneficios y demás conceptos remunerativos percibidos por los servidores y funcionarios públicos, y lo previsto en el artículo 54° del Decreto Legislativo N° 276, de los artículos 144° y 145° de su Reglamento, y de los **artículos 51° y 52° de la Ley 24029**, que tienen en común la aplicación de la remuneración mensual total (…)". (Resaltado nuestro).

Sobre el artículo 48 de la Ley 24029 y la precisión dispuesta en el artículo 10 del Decreto Supremo 051-91-PCM

8. En este punto, conviene citar nuevamente el artículo 48 de la Ley 24029; Ley del Profesorado, modificado por la Ley 25212, el cual quedó redactado de la siguiente manera:

> **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.**
>
> El Personal Directivo y Jerárquico, así como el Personal Docente de la Administración de Educación, así como el Personal Docente de Educación Superior incluidos en la presente Ley, perciben, además, una bonificación adicional por el desempeño del cargo y por la preparación de documentos de gestión equivalente al 5% de su **remuneración total.**
>
> El profesor que presta servicios en: zona de frontera, Selva, zona rural, altura excepcional, zona de menor desarrollo relativo y emergencia tiene derecho a percibir una bonificación por zona diferenciada del 10% de su **remuneración permanente** por cada uno de los conceptos señalados hasta un máximo de tres. (El resaltado es nuestro)

Como se observa, el citado artículo 48 disponía, *claramente,* que la bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación y la bonificación adicional por el desempeño del cargo y por la preparación de documentos de gestión se calculaban sobre la remuneración total, a diferencia de la bonificación por zona diferenciada que se calculaba sobre la remuneración permanente.

9. Con posterioridad, el artículo 10 del Decreto Supremo 051-91-PCM, "Establecen 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", disponía:

> **Artículo 10.- Precisase** que lo dispuesto en el Artículo 48 de la Ley del Profesorado Nº 24029 modificada por Ley Nº 25212, se aplica sobre la **Remuneración Total Permanente** establecida en el presente Decreto Supremo." (El resaltado es nuestro)

Con dicha precisión, la remuneración total permanente se mantiene para el cálculo de la bonificación por zona diferenciada; pero se extiende para el cálculo de la bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación y la bonificación adicional por el desempeño del cargo y por la preparación de documentos de gestión.

10. El tercer párrafo del considerando del Decreto Supremo 051-91-PCM expresaba que dicho decreto se emitía de conformidad con el artículo 211, inciso 20, de la Constitución Política de 1979, el cual establecía como una de las atribuciones y obligaciones del Presidente de la República "[a]dministrar la hacienda pública; negociar los empréstitos; y dictar **medidas extraordinarias** en materia económica y financiera, cuando así lo requiera el interés nacional y con cargo de dar cuenta al Congreso". (El resaltado es nuestro). Asimismo, el artículo 3 de la Ley 25397, Ley de Control Parlamentario sobre los actos normativos del Presidente de la República, estableció que "[l]as medidas extraordinarias a que se refiere el inciso 20) del artículo 211º y el artículo 132º de la Constitución Política, se dictan a través de disposiciones denominadas **"Decretos Supremos Extraordinarios"**" (El resaltado es nuestro). De la misma manera, el artículo 5 de la misma Ley 25397 establecía que "[l]os Decretos Supremos Extraordinarios se fundamentan en la urgencia de normar situaciones extraordinarias e imprevisibles cuyos efectos o el riesgo inminente que se extiendan constituye un peligro para la economía nacional o las finanzas públicas, circunstancias que deben quedar expresadas en los considerandos del decreto".

11. Como se advierte, la emisión de un Decreto Supremo Extraordinario se sustentaba en la urgencia de afrontar situaciones extraordinarias e imprevisibles que comprometan seriamente la economía y finanzas del país; pues, justamente, allí reside su naturaleza de extraordinario. En tal sentido, un Decreto Supremo Extraordinario no tiene por objeto precisar otras leyes, como lo ha realizado el artículo 10 del Decreto Supremo 051-91-PCM, cuyo tenor expresa: "**Precisase** que lo dispuesto en el Artículo 48 de la Ley del Profesorado N° 24029, modificada por Ley N° 25212, se aplica sobre la Remuneración Total Permanente establecida en el presente Decreto Supremo" (El resaltado es nuestro).

12. Según el Diccionario de la Real Academia Española, precisar se define como: "Fijar o determinar de modo preciso". Es decir, se precisa algo impreciso. Así, el artículo 10 del Decreto Supremo 051-91-PCM pretendió precisar el tipo de remuneración que debía tomarse en cuenta para el cálculo de las bonificaciones otorgadas por el artículo 48 de la Ley 24029, Ley del Profesorado, como si este artículo no fuera lo suficientemente claro al determinar que la bonificación especial mensual por preparación de clases y

evaluación y la bonificación adicional por el desempeño del cargo y por la preparación de documentos de gestión se calculaban sobre la *remuneración total* y la bonificación por zona diferenciada se calculaba sobre la *remuneración permanente*.

13. En este orden de ideas, el artículo 10 del Decreto Supremo 051-91-PCM precisaba la remuneración a tomar en cuenta para el cálculo de las bonificaciones establecidas en el artículo 48 de la Ley 24029, Ley del Profesorado, cuestión que no era imprecisa; por el contrario, era suficientemente clara y no generaba duda alguna, tal como se ha expresado *supra*. De la misma forma, el artículo 10 del Decreto Supremo 051-91-PCM, al constituir un Decreto Supremo Extraordinario, no se dirigió a normar una situación extraordinaria o imprevisible que atente contra la economía o finanzas del país; sino, se destinó a precisar o esclarecer una situación ordinaria sumamente clara, lo cual no forma parte de su objeto; por lo que, el referido artículo 10 no puede generar controversia alguna.

14. Por lo expuesto, la bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación y la bonificación adicional por el desempeño del cargo y por la preparación de documentos de gestión se calcula sobre la *remuneración total*, a diferencia de la bonificación por zona diferenciada que se calcula sobre la *remuneración permanente*. Esto es así, debido al siempre claro artículo 48 de la Ley 24029, Ley del Profesorado; modificada por Ley 25212. En consecuencia, la resolución, cuyo cumplimiento se solicita, contiene un mandato vigente, cierto y claro; por lo que, corresponde estimar la presente demanda.

S.

DOMÍNGUEZ HARO

VOTO DEL MAGISTRADO HERNÁNDEZ CHÁVEZ

Habiendo sido llamado a dirimir la presente discordia, me adhiero al sentido de la ponencia en mayoría. Sin embargo, preciso que los fundamentos que sustentan mi decisión son los siguientes:

1. En el presente caso, la demandante solicita el cumplimiento de la Resolución Directoral 001942-2017-UGEL-P, de fecha 17 de noviembre de 2017, mediante la cual resolvió reconocer y otorgar el pago de la deuda e intereses por concepto de Bonificación Especial Mensual por Preparación de Clase y Evaluación, equivalente al 30% de su ingreso total de acuerdo a la boleta de pago.

2. En virtud de los artículos 8 y 9 del Decreto Supremo 051-91-PCM, publicado el 4 de marzo de 1991, y de la Resolución de Sala Plena 001-2011-SERVIR/TSC emitida por el Tribunal del Servicio Civil el 14 de junio de 2011 (precedente administrativo de carácter obligatorio), este Tribunal Constitucional ha resuelto que las bonificaciones "especial por preparación de clases y evaluación" y "adicional por desempeño del cargo y por preparación de documentos de gestión" deben calcularse sobre la base de la "remuneración total permanente" y no sobre la "remuneración total". En estos casos, se observa que los demandantes frecuentemente citan el artículo 48 de la Ley 24029, "Ley del Profesorado", modificado por la Ley 25212, publicada el 20 de mayo de 1990, interpretando que el monto de la bonificación que les corresponde es del 30% de la "remuneración total". Este último criterio es el adoptado en las resoluciones directorales cuyo cumplimiento se exige en este tipo de procesos.

3. Dicho criterio se alinea con la jurisprudencia que establece que las bonificaciones "especial por preparación de clases y evaluación" y "adicional por desempeño del cargo y por preparación de documentos de gestión" deben aplicarse sobre la "remuneración total permanente". La justificación para la aplicación del concepto de "remuneración total permanente" en lugar del concepto de "remuneración total" se basa en la interpretación conjunta del Decreto Supremo 051-91-PCM y la Resolución de Sala Plena 001-2011-SERVIR/TSC.

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 relación con la aplicación temporal de esta regulación, es importante señalar que la Ley 31495 es una "ley interpretativa". Su entrada en vigencia no busca ignorar la controversia sobre qué concepto debe servir como base para calcular la bonificación, sino más bien clarificar cuál debería haber sido utilizado y deberá ser utilizado en situaciones futuras. Por este motivo, la norma abarca también los procesos que aún están en curso.

Por las razones expuestas aquí, mi voto es por declarar **FUNDADA** la presente demanda, y por tanto **ORDENAR** a la demandada el cumplimiento de la Resolución Directoral 001942-2017-UGEL-P.

S.

HERNÁNDEZ CHÁVEZ

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO MORALES SARAVIA

Con el debido respeto por la opinión del magistrado ponente, discrepo de la decisión de declarar fundada la demanda. Mi posición se sustenta en las siguientes razones:

1. En el presente caso, la pretensión no puede ser atendida en esta sede constitucional porque el mandato cuyo cumplimiento se exige se encuentra sujeto a controversia compleja y, además, no permite reconocer un derecho incuestionable del reclamante, pues de los considerandos de la Resolución Directoral 001942-2017-UGEL-P se verifica que el ente emisor ha realizado el cálculo de la bonificación solicitada sobre la base del 30 % 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 al momento de la emisión de la Resolución Directoral 001942-2017-UGEL-P –, pues, como se ha señalado supra, para todo cálculo de bonificaciones debe usarse la remuneración total permanente, salvo para las excepciones establecidas en dicho artículo y para los supuestos señalados en la referida Resolución de Sala Plena 001-2011-SERVIR/TSC.

2. Por consiguiente, dado que el mandato contenido en la Resolución Directoral 001942-2017-UGEL-P cuyo cumplimiento se reclama en el presente proceso no permite el reconocimiento de un derecho incuestionable de la recurrente, corresponde declarar improcedente la demanda.

3. Sin perjuicio de lo antes expuesto, es pertinente señalar que 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* – fue publicada en el diario oficial El Peruano el 16 de junio de 2022. Por lo tanto, sus alcances rigen a partir del 17 de junio de 2022, por lo que no es aplicable al caso concreto, dado que la resolución administrativa cuyo cumplimiento se exige data del 17 de noviembre de 2017.

Por lo tanto, mi **VOTO** es porque se declare **IMPROCEDENTE** la demanda.

S.

MORALES SARAVIA