



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00107-2016-PA/TC

CUSCO

NEMECIA ROJAS DE ALENCASTRE

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Arequipa, a los 29 días del mes de marzo de 2019, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los señores magistrados Blume Fortini, Miranda Canales, Ramos Núñez, Sardón de Taboada, Ledesma Narváez, Espinosa-Saldaña Barrera y Ferrero Costa, pronuncia la siguiente sentencia, con el fundamento de voto del magistrado Ramos Núñez y los votos singulares de los magistrados Blume Fortini, Miranda Canales y Sardón de Taboada que se agregan.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Nemezia Rojas de Alencastre contra la resolución de fojas 47, de fecha 17 de setiembre de 2015, expedida por la Sala Mixta, Liquidadora y de Apelaciones de Canchis de la Corte Superior de Justicia de Cusco, que declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 13 de marzo de 2015, la parte demandante interpone demanda de amparo contra el Ministro de Educación y el director de la Unidad de Gestión Educativa Local de Canchis. Solicita que se declaren inaplicables, a su caso: a) el tercer párrafo de la Segunda Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley 29944, Ley de Reforma Magisterial; b) la Sexta Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley de Reforma Magisterial; y c) la Resolución de Secretaría General 2078-2014-MINEDU, y que se suspenda la amenaza del cese y se disponga su permanencia en el cargo de profesora interina de la I. E. 56025 de la UGEL de Canchis. Afirma que este accionar vulnera sus derechos constitucionales al trabajo, a la igualdad ante la ley, al debido proceso, entre otros.

La recurrente argumenta que la norma impugnada de la Ley de Reforma Magisterial es autoaplicativa, pues en el plazo de dos años serán retirados del servicio público magisterial los profesores sin título profesional pedagógico. Afirma que fue nombrada profesora interina mediante Resolución Directoral Zonal 0274, de fecha 26 de junio de 1981, cumpliendo todos los requisitos establecidos en la Ley del Profesorado. Finaliza argumentando que, cuando fue nombrada interinamente, no se le exigía tener título pedagógico, por lo que actualmente no puede ponerse como condición para su permanencia en la carrera pública magisterial la obtención de dicho título.

El Primer Juzgado Mixto, con fecha 15 de abril de 2015, declara improcedente la demanda de amparo, por considerar que la demanda no está referida al contenido



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00107-2016-PA/TC

CUSCO

NEMECIA ROJAS DE ALENCASTRE

- constitucionalmente protegido del derecho invocado, y que, por otro lado, el Tribunal Constitucional ha emitido pronunciamiento respecto a la constitucionalidad de la Ley 29944, Ley de Reforma Magisterial.

La Sala Superior revisora confirmó la apelada y declaró improcedente la demanda por estimar que la Ley de la Reforma Magisterial es una norma heteroaplicativa que, de acuerdo con el artículo 3 del Código Procesal Constitucional, no corresponde ser cuestionada en un proceso de amparo.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. La parte demandante solicita que se declaren inaplicables a su caso a) el tercer párrafo de la Segunda Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley 29944, Ley de Reforma Magisterial; b) la Sexta Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley de Reforma Magisterial; y c) la Resolución de Secretaría General 2078-2014-MINEDU, y que se suspenda la amenaza del cese y se disponga su permanencia en el cargo de profesora interina de la I.E. 56025 de la UGEL de Canchis. Alega que las referidas normas autoaplicativas vulnerarían sus derechos constitucionales al trabajo, a la remuneración, al debido proceso, entre otros.
2. Señala que, cuando fue nombrada interinamente, cumplió con todos los requisitos exigidos en la Ley 24029; pese a ello, actualmente se le exige como un nuevo requisito acreditar el título profesional pedagógico, caso contrario sería cesada del servicio público magisterial.

Procedencia de la demanda

3. De manera preliminar a la dilucidación de la presente controversia, este Tribunal Constitucional estima necesario pronunciarse sobre una cuestión procesal previa, referida al rechazo *in limine* que ha sido decretado por las instancias o grados precedentes. En efecto, tal como se aprecia de las resoluciones que obran en autos, tanto el Primer Juzgado Mixto así como la Sala superior revisora de la Corte Superior de Justicia de Canchis han declarado improcedente *in limine* la demanda de amparo, conforme se ha detallado precedentemente.
4. Siendo así, las instancias judiciales han incurrido en un error al momento de calificar la demanda, por lo que debería declararse la nulidad de lo actuado a partir de la expedición del auto de rechazo liminar (folio 23) y ordenarse que se admita a trámite



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00107-2016-PA/TC
CUSCO
NEMECIA ROJAS DE ALENCASTRE

la demanda. No obstante ello, y en atención a los principios de celeridad y economía procesal, este Tribunal considera pertinente no hacer uso de la mencionada facultad, toda vez que en autos aparecen elementos de prueba suficientes que posibilitan un pronunciamiento de fondo.

5. Debe tenerse en cuenta, además, que la parte demandada ha sido notificada oportunamente con el recurso de apelación y su concesorio a fin de asegurar su derecho de defensa (folios 38 y 39).

Consideraciones del Tribunal Constitucional

6. Este Tribunal Constitucional, en reiterada jurisprudencia, como la recaída en el Expediente 00615-2011-PA/TC, explicó que el inciso 2 del artículo 200 de la Constitución no contiene una prohibición de cuestionar mediante el amparo normas legales que puedan ser lesivas en sí mismas de derechos fundamentales, sino una simple limitación que pretende impedir que, a través de un proceso cuyo objeto de protección son los derechos constitucionales, se pretenda impugnar en abstracto la validez constitucional de las normas con rango de ley.

7. Así también, este Tribunal, a lo largo de su jurisprudencia, ha explicitado abundantemente la procedencia del amparo contra normas autoaplicativas y, obviamente, también los casos en los cuales se trata de demandas de amparo contra normas en los cuales se denuncia la amenaza de vulneración de derechos fundamentales.

8. En tal sentido, en la Sentencia recaída en el Expediente 04677-2004-PA/TC se ha señalado lo siguiente:

3. [...] la improcedencia del denominado "amparo contra normas", se encuentra circunscrita a los supuestos en los que la norma cuya inconstitucionalidad se acusa sea heteroaplicativa, es decir, aquella cuya aplicabilidad no es dependiente de su sola vigencia, sino de la verificación de un posterior evento, sin cuya existencia, la norma carecerá, indefectiblemente, de eficacia, esto es, de capacidad de subsumir, por sí misma, algún supuesto fáctico en su supuesto normativo.

Es evidente que en tales casos no podrá alegarse la existencia de una amenaza cierta e inminente de afectación a los derechos fundamentales, tal como lo exige el artículo 2º del Código Procesal Constitucional (CPCConst.), ni menos aún la existencia actual de un acto lesivo de tales



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00107-2016-PA/TC
CUSCO
NEMECIA ROJAS DE ALENCASTRE

derechos. De ahí que, en dichos supuestos, la demanda de amparo resulte improcedente.

4. Distinto es el caso de las denominadas normas autoaplicativas, es decir, aquellas cuya aplicabilidad, una vez que han entrado en vigencia, resulta inmediata e incondicionada. En este supuesto, cabe distinguir entre aquellas normas cuyo supuesto normativo en sí mismo genera una incidencia directa sobre la esfera subjetiva de los individuos[...].

[...]

En tal sentido, sea por la amenaza cierta e inminente, o por la vulneración concreta a los derechos fundamentales que la entrada en vigencia que una norma autoaplicativa representa, la demanda de amparo interpuesta contra esta deberá ser estimada, previo ejercicio del control difuso de constitucionalidad contra ella, y determinándose su consecuente inaplicación.

9. En consecuencia, procede el amparo contra (i) normas autoaplicativas, esto es, contra normas que constituyen propiamente un acto (normativo) contrario a los derechos fundamentales y (ii) contra la amenaza cierta e inminente a los derechos fundamentales por parte de una norma inconstitucional inmediatamente aplicable (Sentencias 04677-2004-PA/TC y 04363-2009-PA/TC); esto, además, de conformidad con el artículo 3 del Código Procesal Constitucional.

10. En el segundo supuesto, no se pone en duda el carácter autoaplicativo o autoejecutivo de la norma, sino la forma en la que se produce o producirá la afectación. En efecto, en este supuesto no se evidencia una afectación concreta, sino una afectación en ciernes; es decir, una amenaza, que, con el paso del tiempo o mediante actos futuros se concretaría (auto recaído en el Expediente 01547-2014-PA/TC).

11. Así también, es necesario recordar que en realidad no existe una vía igualmente satisfactoria, y menos aún específica, en la cual pueda analizarse la constitucionalidad de una norma legal autoejecutiva o autoaplicativa. Por ello, no puede declararse la improcedencia de una demanda contra norma autoaplicativa con el pretexto de que existe una vía igualmente idónea en la que pueda obtenerse tutela iusfundamental. Como tiene decidido el Tribunal Constitucional: "es evidente que tratándose de la impugnación de una norma autoaplicativa, para este Tribunal queda claro que no existe otra vía procedimental específica igualmente satisfactoria" (resolución recaída en el Expediente 08310-2005-PA/TC).

MP



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00107-2016-PA/TC
CUSCO
NEMECIA ROJAS DE ALENCASTRE

El tercer párrafo de la Segunda Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley 29944, Ley de Reforma Magisterial

12. El objeto de la demanda es que se declaren inaplicables al actor: a) el tercer párrafo de la Segunda Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley 29944, Ley de Reforma Magisterial; b) la Sexta Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley de Reforma Magisterial, y c) la Resolución de Secretaría General 2078-2014-MINEDU, debido a que vulnerarían sus derechos constitucionales al trabajo, a la igualdad ante la ley, al debido proceso, entre otros.
13. Al respecto, el tercer párrafo de la Segunda Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley 29944, Ley de Reforma Magisterial, señala lo siguiente:

Los profesores nombrados sin título pedagógico tienen una prórroga de dos (2) años para obtener y acreditar el título profesional pedagógico. Cumplida esta exigencia ingresan al primer nivel de la carrera pública magisterial, previa evaluación. **Vencido el plazo previsto, si no acreditan el título profesional pedagógico, son retirados del servicio público magisterial.**

14. La Sexta Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley de Reforma Magisterial, aprobado por el Decreto Supremo 004-2013-ED, establece:

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

15. En este sentido, la Resolución de Secretaría General 2078-2014-MINEDU de fecha 19 de noviembre de 2014, estableció las pautas de organización, implementación y ejecución de la referida evaluación excepcional. Dicho acto administrativo establece como requisito para presentarse a la evaluación, entre otros, el “contar con título de profesor o de licenciado en educación, obtenido en fecha anterior al 26 de noviembre de 2014”.
16. En consecuencia, los profesores nombrados sin título pedagógico, como es el caso del actor, que no obtengan ni acrediten título profesional pedagógico luego del plazo

MP



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00107-2016-PA/TC

CUSCO

NEMECIA ROJAS DE ALENCASTRE

de prórroga dos (2) años contados a partir de la vigencia de la Ley de Reforma Magisterial, serán retirados del servicio público magisterial. Esto es, la norma objeto de control (tercer párrafo de la Segunda Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley 29944, Ley de Reforma Magisterial) vulneraría los derechos fundamentales de la parte demandante.

17. A fin de tener mayores alcances respecto a la aplicación de la citada disposición, este Tribunal solicitó información a las entidades correspondientes del Ministerio de Educación, como a continuación se detalla.

Solicitud de información

18. Mediante Decreto s/n de fecha 17 de enero de 2017, este Tribunal, en el Expediente 02308-2016-PA/TC, solicitó información al secretario general del Ministerio de Educación a fin de que informe cuál era la forma como se ejecutaba la norma cuya inaplicación solicita la parte demandante.

19. El secretario general del Ministerio de Educación, mediante Oficio 00427-2017-MINEDU/SG, de fecha 21 de marzo de 2017, informó que el plazo de prórroga de dos años contados desde la vigencia de la ley para la obtención y acreditación del título pedagógico fue establecido en la Ley de Reforma Magisterial y contiene dos supuestos: (i) los profesores que, vencido el plazo de prórroga, no acrediten el título profesional pedagógico son retirados del servicio magisterial público; y (ii) los profesores que acrediten el título pedagógico serán evaluados para su incorporación a la Primera Escala Magisterial.

20. En este sentido, el numeral 7.1 de la Resolución de Secretaría General 2078-2014-MINEDU, "Normas para la evaluación excepcional de profesores nombrados sin título pedagógico, provenientes del régimen de la Ley del Profesorado en el marco de lo dispuesto por la Segunda Disposición Complementaria Transitoria y Final de la Ley de Reforma Magisterial", señalaba lo siguiente:

En caso de retiro de los profesores del servicio (cese), este se efectuará de la siguiente manera:

- a) Los profesores con nombramiento interino que no se inscriban para la evaluación dentro del plazo establecido en el cronograma, serán retirados del servicio a partir del 31 de enero de 2015.
- b) Los profesores con nombramiento interino que, habiéndose inscrito, no superen la evaluación regulada en la presente norma técnica y/o no



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00107-2016-PA/TC
CUSCO
NEMECIA ROJAS DE ALENCASTRE

acrediten el cumplimiento de los requisitos señalados en el numeral 5.5, serán retirados del servicio a partir del 31 de mayo de 2015.

21. En este informe se señala también que el 23 de diciembre de 2014 se publicó la relación consolidada de profesores con nombramiento interino habilitados para inscribirse para la evaluación excepcional (14 863 a nivel nacional). Dentro de los plazos establecidos para la inscripción no se inscribieron 9548 profesores con nombramiento interino, quienes fueron retirados del servicio público magisterial el 31 de enero de 2015.
22. Por otro lado, una vez concluido el plazo de inscripción, se inscribieron 5315 profesores con nombramiento interino. Estos fueron sometidos a una evaluación de conocimiento, la cual aprobaron 546 profesores, quienes ingresaron a la Primera Escala de la Carrera Pública Magisterial a partir del 1 de junio de 2015. En cambio, los profesores que no aprobaron la evaluación o que no acreditaron los requisitos fueron retirados del servicio magisterial el 31 de mayo de 2015 (4767 profesores).

EVALUACIÓN EXCEPCIONAL DE PROFESORES CON NOMBRAMIENTO INTERINO

Región	Total General	Nº inscritos Retirados el 31.01.2015	Inscritos	No superó evaluación Retirados el 31.05.2015	Incluidos a L.R.M.
Amazonas	395	344	51	45	6
Ancash	502	380	122	110	12
Apurímac	190	156	34	31	3
Arequipa	318	186	132	115	17
Ayacucho	428	320	108	105	3
Cajamarca	537	358	179	162	17
Callao	414	281	133	88	45
Cusco	416	317	99	90	9
Huancavelica	269	187	82	79	2
Huánuco	394	284	110	104	6
Ica	106	70	36	31	5
Junín	493	335	158	139	19
La Libertad	317	200	117	104	13
Lambayeque	478	283	195	168	27
Lima	2503	1598	905	714	191
Lima Provin.	752	499	253	214	38
Loreto	2411	963	1448	1420	28
Madre d Dios	65	53	12	11	1
Moquegua	41	30	11	9	2
Pasco	318	226	92	86	6
Piura	1463	1040	453	402	51
Puno	1008	727	281	262	19
San Martín	422	294	128	119	9
Tacna	63	47	16	12	4

mm



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00107-2016-PA/TC
CUSCO
NEMECIA ROJAS DE ALENCASTRE

Tumbes	196	117	79	69	10
Ucayali	334	253	81	78	3
Total	14 863	9548	5315	4767	546

Fuente: Ministerio de Educación

23. Finalmente, se informa que “el Ministerio de Educación ha cumplido con ejecutar lo dispuesto en la Segunda Disposición Complementaria Transitoria y Final de la Ley N.º 29944, Ley de Reforma Magisterial”.
24. Desde la Dirección Regional se observa que doña Nemecia Rojas de Alencastre ha señalado en su Recurso de Agravio Constitucional haber sido cesada del servicio público magisterial el 31 de enero de 2015 (folio 56).
25. Consecuentemente, y conforme se ha señalado precedentemente, el cese como docente en calidad de interino ocurrió el 31 de enero de 2015, es decir, antes de la presentación de la demanda ya se había dejado sin efecto el nombramiento interino de la actora, en aplicación de la Ley de Reforma Magisterial. Por lo tanto, en estricto, el presente caso no es uno que trate de una amenaza de vulneración de derechos.
26. Corresponde analizar, entonces, si la norma cuestionada, de carácter autoaplicativo, que dispuso el cese de la actora en calidad de profesora interina que no acreditó el título profesional pedagógico en el plazo de prórroga de dos años contados desde la vigencia de la Ley 29944, habría vulnerado los derechos constitucionales al trabajo, al debido proceso y otros derechos de la parte demandante.

Algunos antecedentes y alcances de la oferta educativa

27. Antes de ingresar al análisis de la controversia, conviene hacer algunas precisiones. En primer término, conforme al Oficio 2405-2011-ME/SG-OGA-UPER, de fecha 16 de junio de 2011, el jefe de la Unidad de Personal del Ministerio de Educación informó a este Tribunal que los profesores nombrados interinamente ingresaron desde la década de los ochenta hasta el 2002, debido a la flexibilización de normas y a que no existían suficientes profesionales con título profesional pedagógico para atender la demanda educativa. Además, se señaló que, de conformidad con el Decreto Supremo 017-2004-ED, los docentes nombrados interinamente tuvieron plazo hasta el 6 de julio de 2010 para obtener el título.

MP



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00107-2016-PA/TC

CUSCO

NEMECIA ROJAS DE ALENCASTRE

28. Se concluyó entonces informando que el Ministerio de Educación, a partir de julio de 2007, lleva a cabo procesos de nombramiento del personal docente solo con título profesional pedagógico y conforme a la normatividad vigente¹.
29. Por otro lado, debe tenerse presente que, en el Perú, tomando en consideración el incremento de la matrícula y la tasa de retiro, se estima que el requerimiento anual de docentes ascendería a 12 425 hasta el 2025. No obstante ello, si la estimación de necesidad de nuevos profesores se compara con la actual capacidad que tienen las instituciones de formación docente, el problema, desde el punto de vista cuantitativo, estaría resuelto, ya que egresa una cantidad parecida de nuevos profesores².
30. En los institutos superiores pedagógicos están en formación 23 321 estudiantes, y en las facultades de Educación 40 434. En los primeros el número de egresados y titulados bajó drásticamente: respecto de 2008, los 813 egresados de 2013 constituyen el 4%, y los 1053 titulados, el 13%. El sistema universitario no cuenta con estadísticas actualizadas; la más reciente, del 2008, señala que hubo 13 558 egresados en la carrera de Docente en Educación Primaria y Secundaria³.
31. Como puede verse, y teniendo presente el número de egresados de los centros de formación pedagógica y a la oferta educativa para obtener el título profesional pedagógico, era difícil entender la subsistencia de esta figura.

Análisis del caso concreto

32. En el presente caso, es necesario poner en esquema lo estipulado en el artículo 15 de la Constitución:

El profesorado en la enseñanza oficial es carrera pública. La ley establece los requisitos para desempeñarse como director o profesor de un centro educativo, así como sus derechos y obligaciones [...].

33. En la sentencia recaída en el Expediente 00014-2010-PI/TC se señaló que, de conformidad con los artículos 57 y 13 de la Ley 28044, Ley General de Educación, el profesor en las instituciones del Estado se desarrolla profesionalmente en el marco de una carrera pública docente y el ingreso a la carrera se realiza mediante concurso público. El ascenso y permanencia se otorgan mediante un sistema de evaluación que

¹ Oficio remitido a este Tribunal en el Expediente 00014-2010-PI/TC.

² Díaz, Hugo. "Formación Docente en el Perú. Realidades y Tendencias" Lima, Fundación Santillana (2015), p. 18.

³ Ib., p. 12.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00107-2016-PA/TC

CUSCO

NEMECIA ROJAS DE ALENCASTRE

se rige por los criterios de formación, idoneidad profesional, calidad de desempeño, reconocimiento de méritos y experiencia. En tal sentido, la carrera pública del profesorado o carrera magisterial, es un factor que interactúa para lograr la calidad de la educación, calidad que está referida al “nivel óptimo de formación que deben alcanzar las personas para enfrentar los retos del desarrollo humano, ejercer su ciudadanía y continuar aprendiendo durante toda la vida”.

34. Con este propósito, “la normatividad infraconstitucional ha establecido que para ingresar a la carrera pública magisterial es indispensable el título profesional en educación. Así lo disponen los artículos 57 y 58 de la Ley 28044, Ley General de Educación [...]”. En consecuencia, se concluyó que la carrera pública del profesorado o magisterial, a la que hace referencia el artículo 15 de la Constitución, está integrada por docentes con título profesional en Educación (fundamento 9 de la Sentencia 00014-2010-PI/TC).

35. Así también, en el fundamento 20 de esa sentencia se señaló que “este Tribunal no [niega] que el legislador pueda ir hacia un régimen en el que todos los docentes en la educación pública tengan título profesional de profesor y formen parte de la carrera pública magisterial, pues tanto éste como el régimen actual [...] responden a la libertad de configuración que la Constitución, en su artículo 15, otorga al legislador para establecer los requisitos para desempeñarse como profesor, así como sus derechos y obligaciones, libertad que, evidentemente, el parlamento debe ejercer dentro de los límites que le impone el respeto al propio texto constitucional”.

36. De lo señalado, se puede deducir que solo los profesores que cuentan con título profesional pedagógico, conforme a la normatividad vigente, se encuentran en la carrera pública magisterial, y que existe libertad en su configuración por parte del legislador, dentro de los límites que la propia Constitución establece. Es respecto a este último punto que el legislador, a fin de tener un servicio público de calidad, y apuntando a un régimen en el que todos los profesores tengan el título profesional pedagógico, regló las normas impugnadas.

37. La actora es un profesora que no ha acreditado el título profesional pedagógico, por lo que el tercer párrafo de la Ley de Reforma Magisterial incidiría de forma negativa, concreta, directa y sin justificación razonable en el contenido constitucionalmente protegido del derecho al trabajo, puesto que, luego de vencido el plazo de prórroga para su obtención y acreditación, fue cesada del servicio público magisterial, conforme se ha detallado precedentemente.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00107-2016-PA/TC

CUSCO

NEMECIA ROJAS DE ALENCASTRE

38. En atención a ello, es necesario precisar algunos aspectos referidos al "nombramiento de profesores interinos", pues es necesario entender su naturaleza y las razones por las cuales se materializó esta figura. Ello a fin de establecer si es factible constitucionalmente sostener hoy en día su continuidad, a la luz de los principios que rigen la función pública y la necesidad de contar con un servicio educativo meritocrático y de calidad. Luego, compete desarrollar si la medida implementada por el legislador, esto es el retiro del servicio público magisterial luego de vencido el plazo de dos años, afecta los derechos constitucionales de la parte demandante.
39. En ese propósito, debemos recordar que esta figura estuvo regulada en la derogada Ley del Profesorado, Ley 24049, que en la Quinta Disposición Transitoria señalaba:

Quinta.- El Ministerio de Educación sólo autoriza el nombramiento interino de personal docente, sin título profesional en educación en los casos, que no exista disponibilidad de personal titulado. Para el efecto se observará la prioridad señalada en el Artículo N° 66. (*)

(*) Disposición modificada por el Artículo 1 de la Ley N° 25212, publicada el 20-05-90, cuyo texto es el siguiente:

"Quinta.- Los docentes en actual servicio, con nombramiento interino, que estuvieron comprendidos en el inciso e) del artículo 66 de la Ley N° 24029, se mantendrán en ese grupo hasta acreditar estudios de educación superior".

40. Así también en el reglamento de la derogada Ley se estableció expresamente:

Artículo 268.- A falta de profesionales de la educación que soliciten reasignación, reingreso o nombramiento, en casos estrictamente necesarios se podrá cubrir las plazas vacantes y de incremento docentes ubicadas en áreas rurales, mediante reasignación o nombramiento interino de docente sin título profesional pedagógico, de acuerdo al orden de prioridades establecido en el artículo 66 de la Ley del Profesorado, previa evaluación excluyente a cada grupo.

Artículo 269.- La evaluación del personal sin título pedagógico para nombramiento interino comprende la aplicación de una prueba escrita de aptitud para el desempeño del cargo al que postula, administrada por el Comité de Evaluación Magisterial a que se refiere el Artículo 158 del presente Reglamento.

En ningún caso se nombrará interinamente a personal sin título, transgrediendo el orden de prioridad establecido, bajo responsabilidad de los funcionarios correspondientes.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00107-2016-PA/TC
CUSCO
NEMECIA ROJAS DE ALENCASTRE

Artículo 270.- El personal docente en servicio, con estudios pedagógicos concluidos, tiene derecho a optar su título profesional pedagógico en el Instituto Superior Pedagógico más cercano a su centro de trabajo.

41. Tal como señaló el Ministerio de Educación (fundamento 24 *supra*), la implementación de esta figura tuvo como finalidad que los profesores sin título pedagógico cubrieran el déficit de profesores para brindar enseñanza en la educación básica regular, esto es, respondió a una necesidad coyuntural. Dicho ello, se entiende que, al implementarse, esta figura tenía naturaleza transitoria y provisional, de ahí que se denomine a dicho supuesto "profesor interino". Además, como se señaló, no pertenecían propiamente a la carrera pública magisterial y, a partir del año 2002, se dejaron de llevar a cabo estos "nombramientos interinos".

42. Esto consta, en el caso del actor, en la Resolución Directoral Zonal 0274, de fecha 26 de junio de 1981 (folio 2), emitido por el director del programa sectorial II de la Zona de Educación 5, mediante el cual se resuelve:

NOMBRAR INTERINAMENTE, mientras la plaza se provea con personal titulado, conforme a ley, a la recurrente:

[...]

c) ROJAS GONZALES, Nemezia [...], 5to. Año de Educación Secundaria Común, -09-1959, [...]"

43. Dicho ello, es oportuno recordar que este Tribunal ha establecido en su jurisprudencia lo siguiente: "En el marco del Estado social y democrático de derecho, la educación es un derecho inherente a la persona que consiste en la facultad de adquirir, recibir o transmitir información, conocimientos y valores a efectos de guiar u orientar el desarrollo integral de la persona, así como habilitarlas para sus acciones y relaciones existenciales, vinculada directamente al desarrollo económico, social y cultural del país. Sobre esta base, la educación posee un carácter binario, pues no sólo constituye un derecho fundamental, sino que también es un servicio público esencial" (fundamento 50 de la Sentencia 00020-2012-PI/TC).

44. Así también, en el fundamento 7 de la sentencia recaída en el Expediente 04232-2004-AA/TC se señaló: "la educación se configura también como un servicio público, en la medida que se trata de una prestación pública que explicita una de las funciones-fines del Estado, de ejecución per se o por terceros bajo fiscalización estatal. Por ende, el Estado tiene la obligación de garantizar la continuidad de los servicios educativos, así como, de aumentar progresivamente la cobertura y calidad de los mismos, debiendo tener siempre como premisa básica [...], que tanto el derecho

MP



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00107-2016-PA/TC

CUSCO

NEMECIA ROJAS DE ALENCASTRE

a la educación como todos los derechos fundamentales [...] tienen como fundamento el principio de la dignidad humana".

45. De ahí que el Estado asume una "función indeclinable con relación a este derecho fundamental y servicio público esencial, estando obligado a promover y garantizar la calidad de la educación, así como a invertir, reforzar, supervisar y reorganizar el servicio y la estructura del sistema educativo en todos sus niveles y modalidades. Uno de los mecanismos que ha considerado para lograr una mejor educación ha sido tener una plana docente más preparada, con los incentivos económicos necesarios" (fundamento 54 de la Sentencia 00020-2012-PI/TC).
46. Además de ello, es necesario tener presente que los principios de acceso a la función pública en general tienen como sustento el principio de mérito, lo cual vincula al Estado y a toda entidad pública en general (Sentencia 05057-2013-PA/TC). En este sentido, este Tribunal resalta la importancia de la meritocracia (mérito personal y capacidad profesional) para el ingreso a la Administración Pública, estableciendo que esta constituye un criterio objetivo fundamental en el ingreso y permanencia en la actividad docente a fin de lograr la eficiencia plena para la prestación de un servicio público esencial y de calidad (Expediente 00020-2012-PI/TC, fundamento 56).
47. En consecuencia, el establecimiento de criterios objetivos como los meritocráticos para el ingreso y la permanencia en la actividad docente coadyuva de manera directa y decidida a la consecución de la idoneidad del profesorado, así como contribuye de manera importante en la mejora de la calidad educativa, fines constitucionalmente legítimos exigidos por el segundo párrafo del artículo 16 de la Constitución, pues asegura que el servicio público esencial de la educación en todos sus niveles se encuentre compuesto por docentes que reúnan o tengan el mérito personal y la capacidad profesional requeridos para el ejercicio de una actividad docente de calidad, y así garantiza la plena vigencia del derecho a la educación de los estudiantes (fundamento 57 de la Sentencia 00020-2012-PI/TC).
48. Entonces, no cabe duda de que el principio de mérito para el acceso y, en este caso, la permanencia en el servicio magisterial es consustancial a la obligación que tiene el Estado de prestar un servicio público educativo de calidad y, a la vez, resguardar y potenciar el derecho fundamental de los estudiantes que tienen a una educación de calidad. Más aún, debe tenerse presente que, como se señaló precedentemente, la docencia en calidad de interina fue implementada en una situación coyuntural y transitoria.

mm



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00107-2016-PA/TC

CUSCO

NEMECIA ROJAS DE ALENCASTRE

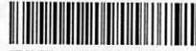
49. Por tanto, el cumplimiento del requisito del título profesional pedagógico está estrechamente vinculado con el principio de mérito, tanto para el acceso como, en el presente caso, para continuar prestando dicho servicio en calidad de 'nombrado interinamente', y a las obligaciones que tiene el Estado para prestar un servicio público de calidad.
50. En esta línea de razonamiento, el legislador, en uso de sus facultades constitucionales, emitió la Ley de Reforma Magisterial, en la que en el tercer párrafo de la Segunda Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley 29944 ha prorrogado en dos años, contados desde su vigencia, el plazo para que los profesores nombrados interinamente puedan obtener y acreditar el título profesional pedagógico.
51. Así las cosas, el cese de la actora en su calidad de nombrada interinamente, luego de la prórroga del plazo para obtener y acreditar el título profesional pedagógico, como consecuencia de la reestructuración sobre la base de criterios objetivos (mérito personal y capacidad profesional) es una medida razonable que responde a una causa objetiva: la meritocracia en el ingreso y permanencia en la actividad docente así como la mejora en la calidad de la educación.

Respecto a la prórroga del plazo para obtener y acreditar el título profesional pedagógico

52. Respecto a este plazo de prórroga para la obtención y acreditación del título profesional pedagógico es necesario tener presente "la determinación de un plazo es un aspecto que no se encuentra constitucionalmente mandado o prohibido; y, por ende, cae dentro del ámbito de discrecionalidad del legislador, sin que el demandante haya acreditado que en este caso se presente una situación de arbitrariedad o de falta de proporcionalidad" (Sentencias 00014-2014-PI/TC, 00016-2014-PI/TC, 00019-2014-PI/TC y 00007-2015-PI/TC, fundamento 322).
53. Debe tenerse presente que la norma impugnada establece un plazo de prórroga de dos años para la obtención y acreditación del título profesional pedagógico: "Los profesores nombrados sin título pedagógico tienen una prórroga de dos (2) años para obtener y acreditar el título profesional pedagógico [...]" Esto quiere decir que ya antes de la vigencia de la Ley 29944 se otorgaron plazos para la obtención y acreditación del título profesional pedagógico, conforme se señala a continuación, y con la finalidad de prestar un servicio educativo de calidad.
54. En este sentido, y a modo de ejemplo, en la Tercera Disposición Complementaria del Decreto Supremo 017-2004-ED se señaló:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00107-2016-PA/TC
CUSCO
NEMECIA ROJAS DE ALENCASTRE

Los egresados de las instituciones superiores de formación docente, los profesionales de las distintas carreras profesionales diferentes a lo de educación y los docentes que no acreditan título pedagógico, que actualmente se encuentran ejerciendo la docencia en instituciones educativas públicas o privadas de los diversos niveles y modalidades de la Educación Básica, Educación Técnico Productiva y Educación Superior No Universitaria deberá obtener el título profesional pedagógico e incorporarse al Colegio en un plazo que vencerá indefectiblemente el 6 de julio del año 2010.

55. Como puede verse, ya en el año 2004 se estableció un plazo para la obtención y acreditación del citado título. No obstante ello, y pese a la oferta educativa para la educación básica regular (institutos pedagógicos de educación superior, escuelas de educación superior de formación artística, así como las carreras de Educación de las universidades)⁴, varios miles de profesores no obtuvieron ni acreditaron el título pedagógico, conforme consta en el cuadro adjunto en el fundamento 19 *supra*.
56. Por tanto, teniendo presentes los plazos otorgados para la obtención del título profesional pedagógico, sumados al plazo de prórroga de dos años contados desde la vigencia de la Ley 29944, ha transcurrido un periodo de tiempo suficientemente amplio y razonable para la obtención y acreditación del título pedagógico.
57. En el presente caso, se observa que la actora, en su condición de profesora nombrada interinamente en el año 1981, no acreditó el título profesional pedagógico, conforme se señaló precedentemente. Por esta razón fue cesada del servicio público magisterial.
58. En consecuencia, la medida de cesar a la actora en su calidad de profesora nombrada interinamente, que no acreditó el título profesional pedagógico en el plazo de prórroga de dos años desde la vigencia de la Ley 29944, es acorde a los principios que rigen el acceso y permanencia en la función pública; además, se sustenta en las obligaciones del Estado de prestar un servicio público de calidad.
59. Por estas razones, la demanda de amparo debe declararse infundada.

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


⁴ Ib. p. 11



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00107-2016-PA/TC
CUSCO
NEMECIA ROJAS DE ALENCASTRE

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda de amparo.

Publíquese y notifíquese.

SS.

RAMOS NÚÑEZ
LEDESMA NARVÁEZ
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA
FERRERO COSTA

PONENTE
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Lo que certifico:

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00107-2016-PA/TC
CUSCO
NEMECIA ROJAS DE ALENCASTRE

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO RAMOS NÚÑEZ

Emito el presente fundamento de voto por cuanto si bien coincido con el sentido de lo resuelto por la sentencia en mayoría, no comparto los fundamentos jurídicos 6 al 16, referidos al carácter autoaplicativo de las normas cuestionadas.

Al respecto, considero que si bien la demandante plantea su pretensión bajo los alcances de un amparo contra norma legal autoaplicativa, de los actuados se advierte que la propia recurrente refirió en su recurso de agravio constitucional haber sido cesada de la carrera magisterial el 31 de enero de 2015 (folio 56), esto es, con anterioridad a la interposición de la demanda (13 de marzo de 2015), precisamente por habersele aplicado el tercer párrafo de la Segunda Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley 29944, así como las normas reglamentarias que la operativizan.

En tal contexto, carece de sentido analizar en este caso si la norma legal invocada como lesiva cumple con el requisito de la auto aplicabilidad, sino que corresponde, en cambio, verificar si la aplicación de dicha norma legal a la recurrente vulnera o no los derechos alegados; situación que, conforme se aprecia del resto de fundamentos jurídicos de la sentencia, no se acredita en el caso de autos.

S.
RAMOS NÚÑEZ

Lo que certifico:

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00107-2016-PA/TC
CUSCO
NEMECIA ROJAS DE ALENCASTRE

**VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO BLUME FORTINI, OPINANDO
PORQUE SE DECLARE IMPROCEDENTE LA DEMANDA DEJÁNDOSE A
SALVO EL DERECHO DE LA PARTE DEMANDANTE PARA ACUDIR A LA
VÍA PROCESAL CORRESPONDIENTE**

Discrepo, respetuosamente de la sentencia de mayoría en cuanto declara INFUNDADA la demanda; por cuanto, a mi juicio, corresponde declararla IMPROCEDENTE.

Fundamento mi posición en las siguientes consideraciones:

Delimitación del petitorio

1. La parte demandante solicita que se declaren inaplicables a su caso: el tercer párrafo de la Segunda Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley 29944, Ley de Reforma Magisterial y la Resolución de Secretaría General 2078-2014-MINEDU, por considerarlas una amenaza lesiva de sus derechos constitucionales al trabajo, a la igualdad ante la ley, al debido proceso, entre otros. Sostiene en su demanda que las normas de la Ley de Reforma Magisterial son heteroaplicativas y requerían de una reglamentación para su vigencia, la cual se produjo el 3 de mayo de 2013, razón por la cual alega que su anunciado retiro como docente interina al 31 de enero de 2015, resulta inconstitucional, dado que el plazo de los 2 años para obtener su título profesional vence el 6 de mayo de 2015. En tal sentido, solicita que se disponga la permanencia en el cargo de docente de la Institución Educativa 50625 de Marangani, jurisdicción de la Ugel Canchis – región Cusco

Análisis del caso

2. De la “Relación de docentes cesados con nombramiento interino: Ugel Canchis-Cusco” (f. 6 reverso), se aprecia que la recurrente fue cesada del servicio docente el 31 de enero de 2015, en aplicación de la Ley de Reforma Magisterial.
3. En el presente caso, se aprecia que las normas cuestionadas han sido aplicadas a la accionante a través del mencionado acto administrativo que ha materializado su cese, lo cual demuestra que no nos encontramos frente a un supuesto de amenaza de los derechos invocados como alega en su demanda, pues en todo caso, esta se materializó el 31 de enero de 2015, antes de la interposición de la demanda que data del 13 de marzo de 2015.
4. Empero, teniendo en cuenta que la parte demandante pertenecía al régimen laboral público de la Ley 24029 –pues tenía la calidad de docente interina–, y que la cuestión controvertida se centra en un aspecto referido a la contabilización del plazo para la presentación del título de docente ante el Ministerio de Educación y el retiro de los docentes interinos de tal función en el magisterio público, soy de la opinión que la demanda debe ser desestimada en aplicación del artículo 5.2 del Código Procesal



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00107-2016-PA/TC
CUSCO
NEMECIA ROJAS DE ALENCASTRE

Constitucional, por cuanto, la pretensión incoada cuenta con una vía igualmente satisfactoria.

5. En efecto, en la Sentencia recaída en el expediente 206-2005-PA/TC (Precedente Baylón Flores), el Tribunal Constitucional estableció que los conflictos jurídicos derivados de la aplicación de la legislación laboral pública corresponden ser evaluados a través del proceso contencioso administrativo. Y solo en defecto de tal posibilidad o atendiendo a la urgencia o a la demostración objetiva y fehaciente de que dicha vía no sea idónea (para casos de despidos por afiliación sindical o cargo sindical, por discriminación, por su maternidad y por la condición de impedido físico o mental), corresponderá emitir un pronunciamiento sobre el fondo en el amparo.
6. El referido precedente constitucional en materia laboral, pese a no haber sido dejado sin efecto, ha mantenido sus efectos en cuanto a las materias que definió tal y como se aprecia en las sentencias emitidas en los expedientes 2513-2013-PA/TC, 04126-2013-PA/TC y 2121-2013-PA/TC, entre otros pronunciamientos.
7. El criterio antes mencionado, también ha sido recogido en la sentencia emitida en el expediente 4533-2013-PA/TC, señalando lo siguiente:

En reiterada jurisprudencia de este Tribunal se han precisado los criterios de procedencia del amparo laboral; es decir, se han señalado los supuestos en los cuales el proceso de amparo es la vía adecuada, idónea y satisfactoria para la tutela del derecho vulnerado o amenazado con ser vulnerado, y los supuestos en los cuales no lo es.

En este sentido, se ha precisado que las pretensiones relacionadas con el régimen laboral público tenían que ser dilucidadas en el proceso contencioso-administrativo, salvo en los casos en que se alegara la violación o amenaza de violación de los derechos laborales colectivos o haber sido objeto de un cese discriminatorio.

Entre las pretensiones que merecen tutela en el proceso contencioso-administrativo y que han sido enunciadas en reiterada jurisprudencia, se encuentran, entre otras, las reincorporaciones (fundamentos 3, 4 y 5).

8. Es en tal sentido, que se viene sosteniendo la línea jurisprudencial de emisión de sentencias interlocutorias (con mi voto singular en los procesos que intervine, en cuanto considero que, en dichas causas, se debe convocar a audiencia pública, oír a las partes en caso soliciten informar, y admitir nuevas pruebas si estas se presentan, esto con la finalidad de conocer y evaluar las argumentaciones que esgriman en defensa de sus derechos, en un marco de respeto irrestricto a su derecho de defensa) como se puede observar en los siguientes casos: Expediente 4375-2016-PA/TC (fundamento 4), Expediente 03689-2017-PA/TC (fundamento 4), Expediente 00682-2017-PA/TC (fundamento 4), Expediente 6719-2015-PA/TC (fundamento 3), Expediente 1484-2017-PA/TC (fundamento 4), Expediente 03965-2017-PA/TC



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00107-2016-PA/TC
CUSCO
NEMECIA ROJAS DE ALENCASTRE

(fundamento 3), Expediente 00521-2018-PA/TC (fundamento 4), Expediente 01389-2017-PA/TC (fundamento 4), Expediente 01613-2017-PA/TC (fundamento 4), Expediente 04340-2017-PA/TC (fundamento 4), Expediente 05653-2016-PA/TC (fundamento 4), Expediente 03043-2016-PA/TC (fundamento 4), Expediente 04458-2016-PA/TC (fundamento 3), Expediente 03494-2016-PA/TC (fundamento 3), Expediente 01949-2016-PA/TC (fundamento 3), Expediente 03280-2018-PA/TC (fundamento 3), Expediente 00698-2016-PA/TC (fundamento 3), Expediente 01820-2017-PA/TC (fundamento 3), Expediente 03386-2017-PA/TC (fundamento 3), Expediente 01024-2016-PA/TC (fundamento 3), Expediente 00923-2017-PA/TC (fundamento 4), Expediente 00799-2018-PA/TC (fundamento 3), Expediente 02286-2018-PA/TC (fundamento 3), Expediente 02945-2015-PA/TC (fundamento 3), Expediente 03449-2017-PA/TC (fundamento 3), Expediente 04545-2016-PA/TC (fundamento 3), Expediente 06277-2015-PA/TC (fundamento 3), Expediente 03097-2017-PA/TC (fundamento 3), Expediente 04689-2018-PA/TC (fundamento 3), Expediente 04363-2016-PA/TC (fundamento 3), Expediente 01685-2016-PA/TC (fundamento 3), Expediente 00605-2018-PA/TC (fundamento 3), entre otros.

9. También se han dictado algunas sentencias recalcando el mismo criterio y expresando las razones excepcionales por las cuales el Tribunal Constitucional emite pronunciamiento sobre el fondo: Expediente 00388-2013-PA/TC (fundamento 2 y 7) y Expediente 05505-2014-PA/TC (fundamentos 2 y 3).
10. Entonces, si la jurisprudencia es clara y uniforme al señalar que las pretensiones de los trabajadores sujetos al régimen laboral público cuentan con una vía igualmente satisfactoria para su evaluación, y en las sentencias emitidas en los expedientes 03489-2016-PA/TC, 04044-2015-PA/TC y 02310-2016-PA/TC, al evaluarse demandas de docentes interinos de la Ley 24029, se ha aplicado el mencionado criterio por pertenecer estos al régimen laboral público ¿por qué en el caso de la demandante que tiene la calidad de profesora interina sujeta al régimen de la Ley 24029, la mayoría cambia su posición e ingresa a evaluar el fondo del asunto sin motivar las razones de por qué su pretensión supera la residualidad del amparo?
11. Particularmente, no encuentro razón alguna que explique la decisión adoptada por mis colegas magistrados, a lo que se suma que en ningún fundamento de la sentencia de mayoría se ha hecho referencia a este tema, por lo que considero que se está efectuando una distinción entre pares donde no cabe hacerla, sobre todo porque en las sentencias emitidas en los expedientes 03489-2016-PA/TC, 04044-2015-PA/TC y 02310-2016-PA/TC, ya se había tomado posición para el caso de profesores interinos.
12. Si bien es cierto que el Tribunal Constitucional puede apartarse de sus precedentes y sus líneas jurisprudenciales al efectuar una evaluación de las mismas desde ópticas no analizadas previamente; también resulta cierto que dicho cambio de posición debe ser necesariamente explicitado, con la finalidad de motivar las razones de tal cambio



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00107-2016-PA/TC
CUSCO
NEMECIA ROJAS DE ALENCASTRE

de postura jurídica, a efectos de legitimar tal decisión conforme a los cánones que la Constitución exige.

13. En tal sentido, dado que el caso concreto no plantea una situación de excepción que permita superar, objetivamente, la naturaleza residual de los procesos constitucionales, considero que la demanda debe ser desestimada, dado que las pretensiones en materia individual de los trabajadores bajo el régimen laboral público, cuentan con una vía igualmente satisfactoria.

Error de la resolución de mayoría: la naturaleza heteroaplicativa de las normas contenidas en la Ley de Reforma Magisterial, la jurisprudencia constitucional y el vicio de motivación incongruente

14. El Tribunal Constitucional en jurisprudencia reiterada ha manifestado que las normas materia de impugnación no son autoaplicativas sino heteroaplicativas dado que requieren de una actividad administrativa posterior (Al respecto, revisar las resoluciones emitidas en los expedientes 03971-2013-PA/TC, 03977-2013-PA/TC, 03963-2013-PA/TC, 03966-2013-PA/TC, 04081-2013-PA/TC, 04080-2013-PA/TC, 04093-2010-PA/TC, 04088-2013-PA/TC, 02733-2013-PA/TC, 02584-2013-PA/TC, 04077-2013-PA/TC, 04245-2013-PA/TC, 04096-2013-PA/TC, 4478-2013-PA/TC, 04793-2013-PA/TC, 04477-2013-PA/TC, 04083-2013-PA/TC, 04087-2013-PA/TC, 04090-2013-PA/TC, 04243-2013-PA/TC, 04235-2013-PA/TC, 03149-2013-PA/TC, 02735-2013-PA/TC, 03141-2013-PA/TC, 05289-2013-PA/TC, 04851-2013-PA/TC, 03180-2013-PA/TC, 00902-2014-PA/TC, 03946-2013-PA/TC, 07253-2013-PA/TC, 04471-2013-PA/TC, 05438-2013-PA/TC, 06350-2013-PA/TC, 04785-2013-PA/TC, 07261-2013-PA/TC, 08316-2013-PA/TC, entre otras).
15. El citado criterio fue complementado, posteriormente, al establecerse que las normas de la reforma magisterial requieren de un acto concreto de aplicación para su análisis como es de verse en los autos emitidos en los expedientes 7870-2013-PA/TC, 06022-2013-PA/TC, 03396-2013-PA/TC, entre otros.
16. Finalmente, el referido criterio ha sido recogido en un número importante de sentencias interlocutorias suscritas por la mayoría (con mi voto singular en los procesos que intervine, en cuanto considero que, en dichas causas, se debe convocar a audiencia pública, oír a las partes en caso soliciten informar, y admitir nuevas pruebas si estas se presentan, esto con la finalidad de conocer y evaluar las argumentaciones que esgriman en defensa de sus derechos, en un marco de respeto irrestricto a su derecho de defensa), como es de verse en las siguientes causas: Expediente 1523-2016-PA/TC, Expediente 02006-2017-PA/TC, Expediente 04039-2016-PA/TC, Expediente 04170-2016-PA/TC, Expediente 08414-2013-PA/TC, Expediente 06566-2015-PA/TC, Expediente 01621-2015-PA/TC, Expediente 02379-2014-PA/TC, Expediente 05583-2014-PA/TC, Expediente 04177-2015-PA/TC, Expediente 00142-2017-PA/TC, Expediente 05048-2014-PA/TC,



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00107-2016-PA/TC

CUSCO

NEMECIA ROJAS DE ALENCASTRE

Expediente 05293-2014-PA/TC, Expediente 02304-2014-PA/TC, Expediente 04945-2014-PA/TC, Expediente 02808-2014-PA/TC, Expediente 03395-2013-PA/TC, Expediente 04003-2013-PA/TC, Expediente 04005-2013-PA/TC, Expediente 04342-2013-PA/TC, Expediente 03721-2013-PA/TC, Expediente 06899-2013-PA/TC, Expediente 05064-2014-PA/TC, Expediente 01489-2014-PA/TC, Expediente 06022-2014-PA/TC, Expediente 06040-2014-PA/TC, Expediente 03609-2014-PA/TC, Expediente 02127-2014-PA/TC, Expediente 03725-2014-PA/TC, Expediente 02306-2014-PA/TC, Expediente 03375-2014-PA/TC, Expediente 02546-2014-PA/TC, Expediente 02076-2014-PA/TC, Expediente 03570-2014-PA/TC, Expediente 03561-2014-PA/TC, Expediente 03443-2014-PA/TC, Expediente 05322-2014-PA/TC, Expediente 02836-2014-PA/TC, Expediente 01549-2015-PA/TC, Expediente 00345-2015-PA/TC, Expediente 03573-2014-PA/TC, Expediente 04368-2014-PA/TC, Expediente 1574-2015-PA/TC, Expediente 4134-2015-PA/TC, Expediente 01642-2015-PA/TC, Expediente 01237-2016-PA/TC, Expediente 01654-2015-PA/TC, Expediente 06045-2014-PA/TC, Expediente 04531-2014-PA/TC, Expediente 04527-2017-PA/TC, Expediente 02269-2014-PA/TC, entre otras.

17. En tal sentido, la jurisprudencia constitucional ha establecido con claridad que las normas contenidas en la Ley de Reforma Magisterial son de naturaleza heteroaplicativa, pues requieren de un acto material de aplicación para evaluar sus posibles efectos.
18. Pese a ello, la resolución de mayoría afirma que las normas materia de cuestionamiento tienen carácter autoaplicativo, contraviniendo no solo la línea jurisprudencial antes mencionada –que incluso viene sosteniendo la emisión de sentencias interlocutorias que también han sido firmadas por la mayoría–, sino que además no responde a lo alegado en la demanda, el escrito de apelación y el recurso de agravio constitucional, pues la recurrente reconoce la cualidad heteroaplicativa de las normas cuestionadas (Cfr. f. 16, 32 y 56).
19. En tal sentido, la resolución de mayoría presenta un vicio de motivación incongruente (fundamento 7 e, de la sentencia emitida en el expediente 00728-2008-PHC/TC), pues no responde a los agravios que plantea la demanda.
20. Pese a ello, en los fundamentos 6 a 11 de la resolución de mayoría, se desarrollan las reglas de la procedencia del amparo contra normas autoaplicativas para justificar el análisis sobre el fondo del asunto y que –como ya lo he explicitado– no guarda coherencia alguna con relación a lo alegado por la recurrente, siendo incluso que, dichas reglas, en sí mismas, no explican las razones de porqué, en el caso de autos, la mayoría se aparta de la línea jurisprudencial establecida por este mismo Tribunal respecto de las normas que contiene la Ley de Reforma Magisterial, afectando la predictibilidad en la emisión de resoluciones, generándose así un pronunciamiento contradictorio con la línea jurisprudencial sobre la materia.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00107-2016-PA/TC
CUSCO
NEMECIA ROJAS DE ALENCASTRE

21. Considero importante mencionar que, pese a haber citado un grupo importante de sentencias interlocutorias en el presente voto a efectos de evidenciar la línea jurisprudencial de este Tribunal Constitucional, debo reiterar mi posición ampliamente desarrollada en innumerables votos singulares que he emitido en la aplicación de tal figura jurisprudencial, pues, considero que la misma resulta lesiva de los derechos fundamentales de defensa, al debido proceso y a la tutela procesal efectiva, entre otros reconocidos en el artículo 139 de la Constitución, en los artículos 1 y 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos y en el artículo 4 del Código Procesal Constitucional.

La educación no es servicio público

22. Finalmente, considero importante recalcar que la educación no es un servicio público, como lo afirma la posición de mayoría, pues el tercer párrafo del artículo 15 de la Constitución Política del Perú, a la letra preceptúa que: “Toda persona, natural o jurídica, tiene el derecho de promover y conducir instituciones educativas y el de transferir la propiedad de éstas, conforme a ley”, reconociendo que la educación es un derecho humano inherente de toda persona y no un servicio público delegable en el particular.
23. Es más, el artículo 58 de la Carta Fundamental, distingue claramente a la educación de los servicios públicos cuando preceptúa que: “*La iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado. Bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura.*”. Es decir, separa ambos conceptos. No los mezcla ni inserta uno dentro del otro.
24. Además, ello es armónico con el régimen económico consagrado en la Constitución, que asienta el orden económico y el desarrollo nacional en la iniciativa y en la inversión privada, en el marco del pluralismo económico y la libre competencia; orden en el cual el Estado solo tiene un rol promotor e incentivador de la actividad privada, reservándose para sí muy limitadas áreas.

Sentido de mi voto

Mi voto es porque se declare IMPROCEDENTE la demanda en aplicación del artículo 5.2 del Código Procesal Constitucional dejándose a salvo el derecho de la parte demandante para que lo haga valer en la forma legal que corresponda.

S.

BLUME FORTINI

Lo que certifico:

.....
Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00107-2016-PA/TC
CUSCO
NEMECIA ROJAS DE ALENCASTRE

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO MIRANDA CANALES

Con el debido respeto a mis ilustres colegas magistrados, discrepo de la sentencia de la mayoría por las siguientes razones:

Delimitación del Petitorio

1. La parte demandante solicita que se declaren inaplicables los siguientes documentos normativos:
 - i. El tercer párrafo de la Segunda Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley 29944, Ley de Reforma Magisterial;
 - ii. La Sexta Disposición Complementaria, Transitoria y Final del Reglamento de la Ley 29944; y
 - iii. La Resolución de Secretaría General 2078-2014-MINEDU
2. En consecuencia, solicita que se suspenda la amenaza del cese y se disponga su permanencia en su cargo de profesor con nombramiento interino, debido a que son normas autoaplicativas con vulneración directa a sus derechos constitucionales al trabajo, a la propiedad, al carácter irrenunciable de los derechos reconocidos por la Constitución, entre otros.
3. Señala que cuando fue nombrado como docente interino no se exigía como requisito el título pedagógico; sin embargo, actualmente se exige dicho requisito con la amenaza de que, si no lo cumple, será cesado en el plazo de dos años.

El carácter autoaplicativo y heteroaplicativo de las disposiciones normativas

4. El Tribunal Constitucional, en constante jurisprudencia ha señalado que el inciso 2 del artículo 200 de la Constitución no contiene una prohibición de cuestionar mediante el proceso de amparo, las disposiciones normativas que puedan ser lesivas en sí mismas de derechos fundamentales, sino una simple limitación que pretende impedir que, a través de un proceso cuyo objeto de protección son los derechos constitucionales, se quiera impugnar en abstracto la validez constitucional de las normas con rango de ley.
5. Así también, este Tribunal a lo largo de su jurisprudencia, ha explicitado abundantemente la procedencia del amparo contra normas autoaplicativas y, obviamente, también los casos en los cuales se trata de demandas de amparo contra normas en la cuales se denuncia la amenaza, cierta e inminente, de vulneración de derechos fundamentales.
6. En tal sentido, en la sentencia recaída en el expediente 04677-2004-PA/TC se ha señalado:
 3. “[...] la improcedencia del denominado “amparo contra normas”, se encuentra



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00107-2016-PA/TC

CUSCO

NEMECIA ROJAS DE ALENCASTRE

circunscrita a los supuestos en los que la norma cuya inconstitucionalidad se acusa sea heteroaplicativa, es decir, aquella cuya aplicabilidad no es dependiente de su sola vigencia, sino de la verificación de un posterior evento, sin cuya existencia, la norma carecerá, indefectiblemente, de eficacia, esto es, de capacidad de subsumir, por sí misma, algún supuesto fáctico en su supuesto normativo.

Es evidente que en tales casos no podrá alegarse la existencia de una amenaza cierta e inminente de afectación a los derechos fundamentales, tal como lo exige el artículo 2º del Código Procesal Constitucional (CPConst.), ni menos aún la existencia actual de un acto lesivo de tales derechos. De ahí que, en dichos supuestos, la demanda de amparo resulte improcedente.”

4. Distinto es el caso de las denominadas normas autoaplicativas, es decir, aquellas cuya aplicabilidad, una vez que han entrado en vigencia, resulta inmediata e incondicionada. En este supuesto, cabe distinguir entre aquellas normas cuyo supuesto normativo en sí mismo genera una incidencia directa sobre la esfera subjetiva de los individuos” [...].

[...]

En tal sentido, sea por la amenaza cierta e inminente, o por la vulneración concreta a los derechos fundamentales que la entrada en vigencia que una norma autoaplicativa representa, la demanda de amparo interpuesta contra ésta deberá ser estimada, previo ejercicio del control difuso de constitucionalidad contra ella, u determinándose su consecuente inaplicación..

En consecuencia, procede el amparo (i) contra normas autoaplicativas, esto es, contra normas que constituyen propiamente un acto (normativo) contrario a los derechos fundamentales, y (ii) contra la amenaza cierta e inminente a los derechos fundamentales por parte de una norma inconstitucional inmediatamente aplicable (Sentencias 04677-2004-PA/TC y 4363-2009-PA/TC); esto, además, de conformidad con el artículo 3 del Código Procesal Constitucional.

8. En el segundo supuesto, no se pone en duda el carácter autoaplicativo o autoejecutivo de la norma, sino la forma en la que se produce o producirá la afectación. En efecto, en este supuesto no se evidencia una afectación concreta, sino una afectación en ciernes; es decir, una amenaza cierta y de inminente ocurrencia (próxima, efectiva e ineludible) que el paso del tiempo o actos futuros concretarían (auto recaído en el expediente 01547-2014-PA/TC). En este sentido, corresponde pronunciarnos sobre el presunto carácter autoaplicativo de las disposiciones normativas cuestionadas.

9. Respecto de todos los documentos normativos cuestionados, esto es la Ley de Reforma Magisterial 29944 y su Reglamento, contenido en el Decreto Supremo 004-2013-ED, se puede verificar que son disposiciones normativas heteroaplicativas, puesto que su sola vigencia no afecta algún derecho constitucional. Ello se corrobora en la Sexta Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley de Reforma Magisterial, aprobado por el Decreto Supremo 004-2013-ED, el cual señala:

“Los profesores nombrados sin título pedagógico a los que se refiere la Segunda



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00107-2016-PA/TC
CUSCO
NEMECIA ROJAS DE ALENCASTRE

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

10. Ahora bien, mediante Resolución de Secretaría General 2078-2014-MINEDU, de fecha 19 de noviembre de 2014, se establecieron las pautas de organización, implementación y ejecución de la referida evaluación excepcional. Esto demuestra, que se requerían de actos posteriores para la implementación de las disposiciones normativas cuestionadas.
11. En ese sentido, los presuntos actos que vulneran sus derechos fundamentales no son las disposiciones normativas cuestionadas, sino que hayan sido cesados del cargo de profesores interinos, ya sea por no haber superado la evaluación o por no haber acreditado ostentar título pedagógico. En consecuencia, la pretensión de los recurrentes es la reposición en el cargo de profesor interino, lo cual constituye una controversia de derecho laboral público.

Sobre el precedente Elgo Ríos

12. En la sentencia emitida en el Expediente 02383-2013-PA/TC, publicada en el diario oficial *El Peruano*, el 22 de julio de 2015, este Tribunal estableció los criterios para la aplicación de lo dispuesto en el artículo 5, inciso 2, del Código Procesal Constitucional. En ese sentido, señala que deben analizarse dos niveles para determinar si la materia controvertida puede revisarse o no en sede constitucional:

- a) La perspectiva objetiva, corrobora la idoneidad del proceso, bajo la verificación de otros dos subniveles: (a.1) La estructura del proceso, correspondiendo verificar si existe un proceso célere y eficaz que pueda proteger el derecho invocado (estructura idónea) y; (a.2) El tipo de tutela que brinda el proceso, si es que dicho proceso puede satisfacer las pretensiones del demandante de la misma manera que el proceso de amparo (tutela idónea).
- b) La perspectiva subjetiva, centra el análisis en la satisfacción que brinda el proceso, verificando otros dos subniveles: (b.1) La urgencia por la irreparabilidad del derecho afectado, corresponde analizar si la urgencia del caso pone en peligro la reparabilidad del derecho y; (b.2) La urgencia por la magnitud del bien involucrado, si la magnitud del derecho invocado no requiere de una tutela urgente.

Análisis del caso concreto



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00107-2016-PA/TC

CUSCO

NEMECIA ROJAS DE ALENCASTRE

13. En este caso, desde una perspectiva objetiva, tenemos que el proceso contencioso administrativo, regulado por el TUO de la Ley 29497, cuenta con una estructura idónea para acoger la pretensión del demandante, que además se encuentra sujeto al régimen laboral público, y darle tutela adecuada. Es decir, el proceso contencioso administrativo se constituye en una vía célere y eficaz respecto del amparo, donde puede resolverse el caso iusfundamental propuesto por la demandante. Ello, de conformidad con reiterada jurisprudencia de este Tribunal, la cual ha señalado que en caso se advierta que nos encontramos frente a un pedido de inaplicación de una resolución del MINEDU que se encuentran conforme a la Ley 29944, Ley de Reforma Magisterial, debe acudirse a dicha vía (Cfr. STC 03838-2014-PA/TC).
14. Por otro lado, atendiendo a una perspectiva subjetiva, en el caso de autos no se ha acreditado un riesgo de irreparabilidad del derecho en caso se transite la vía ordinaria. De igual manera, tampoco se verifica la necesidad de tutela urgente derivada de la relevancia del derecho en cuestión o de la gravedad del daño que pudiera ocurrir.
15. Cabe precisar además que, a la fecha de interposición de la demanda (13 de marzo de 2015), ya se encontraba vigente en el distrito judicial de Cusco, la Nueva Ley Procesal de Trabajo, Ley 29497. Al respecto, el artículo 2 inciso 4 de la referida ley señala que los jueces especializados de trabajo son competentes para conocer "(...) en proceso contencioso administrativo conforme a la ley de la materia, las pretensiones originadas en las prestaciones de servicios de carácter personal, de naturaleza laboral, administrativa o de seguridad social, de derecho público; así como las impugnaciones contra actuaciones de la autoridad administrativa de trabajo".
16. De otro lado, atendiendo a que la demanda de autos fue interpuesta con anterioridad a la publicación de la sentencia emitida en el Expediente 02383-2013-PA/TC en el diario oficial El Peruano, corresponde habilitar el plazo para que, en la vía ordinaria, la parte recurrente pueda demandar, si así lo estima pertinente, el reclamo de sus derechos presuntamente vulnerados, conforme se dispone en los fundamentos 18 a 20 de la precitada sentencia.

Por lo expuesto, mi voto es en el siguiente sentido:

1. **IMPROCEDENTE** la demanda, de conformidad con el artículo 5, inciso 2, del Código Procesal Constitucional.
2. Habilitar el plazo para que, en la vía ordinaria, la parte recurrente pueda demandar, si así lo estima pertinente, el reclamo de sus derechos presuntamente vulnerados.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

S.

MIRANDA CANALES



EXP. N.º 00107-2016-PA/TC

CUSCO

NEMECIA ROJAS DE ALENCASTRE

Lo que certifico:



Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00107-2016-PA/TC

CUSCO

NEMECIA ROJAS DE ALENCASTRE

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

No concuerdo con los argumentos ni el fallo de la sentencia en mayoría.

A mi entender, el derecho al trabajo consagrado por el artículo 22 de la Constitución no incluye la reposición. Como señalé en el voto singular que emití en el Expediente 05057-2013-PA/TC, Precedente Huatuco Huatuco, el derecho al trabajo

debe ser entendido como *la posibilidad de acceder libremente al mercado laboral o a desarrollar la actividad económica que uno quiera, dentro de los límites que la ley establece por razones de orden público*. Solo esta interpretación es consistente con las libertades de contratación y trabajo consagradas en el artículo 2º, incisos 14 y 15; la libertad de empresa establecida en el artículo 59º; y, la visión dinámica del proceso económico contenida en el artículo 61º de la Constitución.

Así, cuando el artículo 27 de la Constitución de 1993 establece que “la ley otorga al trabajador protección adecuada contra el despido arbitrario”, se refiere solo a obtener una indemnización determinada por la ley.

A mi criterio, cuando la Constitución utilizó el adjetivo *arbitrario*, englobó tanto al despido *nulo* como al *injustificado* de los que hablaba el Decreto Legislativo 728, Ley de Fomento del Empleo, de 12 de noviembre de 1991.

Esto es así porque, según el Diccionario de la Lengua Española, *arbitrario* es:

Sujeto a la libre voluntad o al capricho antes que a la ley o a la razón.

Indebidamente, la Ley 26513 —promulgada cuando ya se encontraba vigente la actual Constitución— pretendió equiparar el despido que la Constitución denominó *arbitrario* solo a lo que la versión original del Decreto Legislativo 728 llamó *injustificado*.

Semejante operación normativa implicaba afirmar que el despido *nulo* no puede ser descrito como “sujeto a la libre voluntad o al capricho antes que a la ley o a la razón”, lo que es evidentemente inaceptable.

Más allá de su deficiente lógica, la Ley 26513 tuvo como consecuencia resucitar la reposición como medida de protección frente a un tipo de despido, entregándoles a los jueces poder para forzar la continuidad de una relación de trabajo.

Esta nueva clasificación —que se mantiene en el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado mediante Decreto Supremo 003-97-TR— es inconstitucional.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 00107-2016-PA/TC

CUSCO

NEMECIA ROJAS DE ALENCASTRE

Lamentablemente, este error fue ampliado por el Tribunal Constitucional mediante los casos Sindicato Telefónica (2002) y Llanos Huasco (2003), en los que dispuso que correspondía la reposición incluso frente al despido arbitrario.

Al tiempo que extrajo la reposición de la existencia del amparo laboral, Llanos Huasco pretendió que se distinguiera entre el despido nulo, el incausado y el fraudulento. Así, si no convencía, al menos confundiría.

A mi criterio, la proscripción constitucional de la reposición incluye, ciertamente, a los trabajadores del Estado sujetos al Decreto Legislativo 276 o a cualquier otro régimen laboral público.

La Constitución de 1993 evitó cuidadosamente utilizar el término “estabilidad laboral”, con el que tanto su predecesora de 1979 como el Decreto Legislativo 276, de 24 de marzo de 1984, se referían a la reposición.

El derecho a la reposición del régimen de la carrera administrativa no sobrevivió, pues, a la promulgación de la Constitución el 29 de diciembre de 1993. No cambia las cosas que hayan transcurrido casi veinticinco años sin que algunos se percaten de ello.

Por tanto, considero que la demanda debe declararse **IMPROCEDENTE**, en aplicación del artículo 5, inciso 1, del Código Procesal Constitucional.

S.

SARDÓN DE TABOADA

Lo que certifico:

.....
Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL