



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 921/2023

EXP. N.º 00336-2022-PC/TC

ÁNCASH

CAROLINA SANDRA CÁCERES DURAND

RAZÓN DE RELATORÍA

La sentencia emitida en el Expediente 00336-2022-PC/TC es aquella que resuelve:

Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda.

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

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

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

Lima, 17 de julio de 2023.

SS.

MORALES SARAVIA
PACHECO ZERGA
GUTIÉRREZ TICSE
DOMÍNGUEZ HARO
OCHOA CARDICH

Elda Milagros Suárez Egoavil
Secretaria de la Sala Segunda



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00336-2022-PC/TC
ÁNCASH
CAROLINA SANDRA CÁCERES DURAND

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO MORALES SARA VIA

Discrepo, respetuosamente, de la decisión de mi colega magistrado que ha decidido declarar FUNDADA la demanda de cumplimiento. Mi posición se sustenta en las siguientes razones:

1. La pretensión de la demandante no puede ser atendida en esta sede constitucional, porque el mandato cuyo cumplimiento se exige es contrario al ordenamiento jurídico, por lo que la referida resolución carece de la virtualidad necesaria para convertirse en *mandamus*. En efecto, de la mencionada resolución se verifica que el ente emisor dispone que el cálculo de la bonificación por preparación de clases y evaluación se haga sobre la base de su remuneración total, no obstante que, como lo ha precisado este Tribunal en la sentencia recaída en el Expediente 02023-2012-PC/TC, mediante la Resolución de Sala Plena 001-2011-SERVIR/TSC, de fecha 14 de junio de 2011, la cual tiene la calidad de precedente administrativo de observancia obligatoria, el Tribunal del Servicio Civil ha excluido la bonificación por preparación de clases y evaluación de los beneficios en los cuales sí se aplica, para su cálculo, la remuneración total.
2. Por consiguiente, dado que el mandato contenido en la Resolución Directoral 06483-2019 UGEL Hz, de fecha 9 de diciembre de 2019, cuyo cumplimiento se reclama en el presente proceso, no permite el reconocimiento de un derecho incuestionable de la recurrente, corresponde desestimar la demanda.

Sentido de mi voto

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

S.

MORALES SARA VIA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00336-2022-PC/TC
ÁNCASH
CAROLINA SANDRA CÁCERES DURAND

**VOTO EN CONJUNTO DE LOS MAGISTRADOS
DOMÍNGUEZ HARO Y PACHECO ZERGA**

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

1. En nuestra opinión, el mandato contenido en la Resolución Directoral 06483-2019 UGEL Hz, de fecha 9 de diciembre de 2019, es contrario al ordenamiento jurídico; por lo tanto, la referida resolución carece de la virtualidad necesaria para convertirse en *mandamus*.
2. En efecto, de la mencionada resolución se verifica que el ente emisor dispone que el cálculo de la bonificación por preparación de clases y evaluación se haga sobre la base de su remuneración total, no obstante que, como ha sido detallado en la sentencia recaída en el Expediente 02023-2012-PC/TC, el Tribunal del Servicio Civil ha excluido —mediante la Resolución de Sala Plena 001-2011-SERVIR/TSC, de fecha 14 de junio de 2011, la cual tiene la calidad de precedente administrativo de observancia obligatoria— la bonificación por preparación de clases y evaluación de los beneficios en los cuales sí se aplica, para su cálculo, la remuneración total.
3. Por consiguiente, consideramos que la demanda es improcedente.
4. Sin perjuicio de lo anterior, considero pertinente señalar que la Ley 31495 —que reconoce el derecho de los docentes, activos, cesantes y contratados, en sede administrativa, a percibir las bonificaciones dispuestas en el artículo 48 de la Ley 24029, Ley del Profesorado, modificado por la Ley 25212, tomando como base su remuneración total, sin la exigencia de sentencia judicial y menos 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, y que, por lo tanto, sus alcances rigen a partir del 17 de junio de 2022. En consecuencia, no resulta aplicable al caso concreto, dado que la resolución administrativa cuyo cumplimiento se exige data del 9 de diciembre de 2019.

Por tales razones nuestro voto es porque la demanda sea declarada **IMPROCEDENTE**.

SS.

**DOMÍNGUEZ HARO
PACHECO ZERGA**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00336-2022-PC/TC
ÁNCASH
CAROLINA SANDRA CÁCERES DURAND

VOTO DEL MAGISTRADO GUTIÉRREZ TICSE

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Carolina Sandra Cáceres Durand contra la sentencia de fojas 82, de fecha 12 de octubre de 2021, expedida por la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Áncash, que declaró improcedente la demanda de cumplimiento de autos.

ANTECEDENTES

La recurrente, con fecha 8 de enero de 2020, interpone demanda de cumplimiento contra el Gobierno Regional de Áncash, la Dirección Regional de Educación de Áncash y la Unidad de Gestión Educativa Local de Huaraz, a fin de que se ordene el cumplimiento de lo dispuesto por la Resolución Directoral 06483-2019 UGEL Hz, de fecha 9 de diciembre de 2019, y se le pague la bonificación especial por preparación de clases y evaluación equivalente al 30% de su remuneración total, de conformidad con el artículo 48 de la Ley 24029, modificada por la Ley 25212, por la suma de S/57 169.64 y el monto de S/27 222.32 por concepto de intereses legales, con el pago de los costos del proceso.

La procuradora pública adjunta del Gobierno Regional de Áncash contesta la demanda. Manifiesta que, si bien existe una resolución administrativa que reconoce una suma a la accionante, dicho mandato se encuentra condicionado a la disponibilidad presupuestal.

El director regional de Educación de Áncash contesta la demanda. Expresa que el mandato cuyo cumplimiento se requiere depende de la disponibilidad presupuestal.

La directora de la Unidad de Gestión Educativa Local de Huaraz contesta la demanda. Alega que la pretensión no puede ser materia de un proceso de cumplimiento ya que no se cumplen los requisitos establecidos en la sentencia emitida en el Expediente 00168-2005-PC/TC.

El Primer Juzgado Especializado Civil de Huaraz, con fecha 21 de junio de 2021 (f. 53), declaró improcedente la demanda, por estimar que la Resolución Directoral 06483-2019 UGEL Hz, de fecha 9 de diciembre de 2019, se encuentra sujeta a controversia compleja y no permite reconocer un derecho incuestionable a favor de la demandante, pues se ha calculado la bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación equivalente al 30% de su remuneración total, sin haberse precisado qué conceptos remunerativos conforman la remuneración total de la recurrente.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00336-2022-PC/TC

ÁNCASH

CAROLINA SANDRA CÁCERES DURAND

Por tanto, no existe un mandato ejecutable, por lo que la resolución administrativa cuya ejecución se solicita no reúne las características mínimas desarrolladas en el fundamento 14 del precedente emitido en la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 00168-2005-PC/TC.

La Sala Superior revisora confirmó la apelada por similares argumentos.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. La demanda tiene por objeto que se ordene el cumplimiento de la Resolución Directoral 06483-2019 UGEL Hz, de fecha 9 de diciembre de 2019, y se le pague la bonificación especial por preparación de clases y evaluación equivalente al 30% de su remuneración total, de conformidad con el artículo 48 de la Ley 24029, modificada por la Ley 25212, por la suma de S/57 169.64, y el monto de S/27 222.32 por concepto de intereses legales, con el pago de los costos del proceso.

Requisito especial de la demanda

2. La presente demanda cumple el requisito especial de procedencia establecido en artículo 69 del Nuevo Código Procesal Constitucional, por cuanto a fojas 4 obra la comunicación cursada por la actora, en virtud de la cual requiere a la emplazada el cumplimiento de la citada resolución.

Análisis de la controversia

3. En el presente caso, la recurrente interpone demanda de cumplimiento contra el Gobierno Regional de Áncash, la Dirección Regional de Educación de Áncash y la Unidad de Gestión Educativa Local de Huaraz, a fin de que se ordene el cumplimiento de lo dispuesto por la Resolución Directoral 06483-2019 UGEL Hz y se le pague la bonificación especial por preparación de clases y evaluación equivalente al 30% de su remuneración total, de conformidad con el artículo 48 de la Ley 24029, modificada por la Ley 25212, por la suma de S/57 169.64 y el monto de S/27 222.32 por concepto de intereses legales, con el pago de los costos del proceso.
4. Refiere que la Resolución Directoral 06483-2019 UGEL Hz, de fecha 9 de diciembre de 19 (f. 2), emitida por la propia entidad administrativa, cuyo cumplimiento solicita, establece lo siguiente en su parte resolutive:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00336-2022-PC/TC

ÁNCASH

CAROLINA SANDRA CÁCERES DURAND

(...)

Artículo 2º RECONOCER a favor de doña CAROLINA SANDRA CÁCERES DURAND, con respecto al pago de la Bonificación Especial por Preparación de Clases y Evaluación equivalente al 30%, correspondiente a la suma de CINCUENTA Y SIETE MIL CIENTO SESENTA Y NUEVE 64/100 SOLES (S/. 57,169.64); y los intereses legales de VEINTE SIETE MIL DOSCIENTOS VEINTIDÓS 32/100 (S/. 27,222.32).

Sobre el supuesto conflicto de leyes y la posición preferente de los derechos humanos

5. El Primer Juzgado Especializado Civil de Huaraz y la Sala Superior han desestimado la demanda con el argumento de que la Resolución Directoral 06483-2019 UGEL Hz, de fecha 9 de diciembre de 2019, no cumple uno de los requisitos mínimos comunes establecidos en la sentencia recaída en el Expediente 00168-2005-PC/TC, estimando que la mencionada resolución se encuentra sujeta a controversia compleja y que no permite reconocer un derecho incuestionable a favor de la demandante.
6. Conforme a lo señalado, considero que, para pronunciarse sobre el caso de autos, se debe analizar la supuesta divergencia normativa entre lo dispuesto por el artículo 48¹ de la Ley 24029, Ley del Profesorado, modificado por la Ley 25212, publicada el 20 de mayo de 1990, y lo señalado por el artículo 9² del Decreto Supremo 051-91-PCM, publicado el 4 de marzo de 1991, que colocan como base de cálculo para las bonificaciones, beneficios y demás conceptos remunerativos a la **remuneración total** y a la **remuneración total permanente**, respectivamente.
7. Al respecto, con fecha 14 de junio de 2011, el Tribunal del Servicio Civil emitió la Resolución de Sala Plena 001-2011-SERVIR/TSC, que se pronuncia, precisamente, sobre la controversia generada por la aplicación de dos categorías remunerativas (remuneración total permanente y remuneración total) que se distinguen tanto por los conceptos que cada una comprende como también por los beneficios, bonificaciones, asignaciones y subsidios para los cuales sirven como base de cálculo.

¹ Ley 24029 modificada por la Ley N° 25212, 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.

² D.S. 051-91-PCM, Artículo 9.- Las Bonificaciones, beneficios y demás conceptos remunerativos que perciben los funcionarios, directivos y servidores otorgado en base al sueldo, remuneración o ingreso total serán calculados en función a la Remuneración Total Permanente.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00336-2022-PC/TC

ÁNCASH

CAROLINA SANDRA CÁCERES DURAND

8. En dicha resolución de la Sala Plena aludida, señalaron que el Decreto Supremo 051-91-PCM, del 6 de marzo de 1991, fue emitido al amparo del inciso 20 del artículo 211 de la Constitución de 1979, cuyo texto facultaba al presidente de la República para “dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera, cuando así lo requiera el interés nacional y con cargo de dar cuenta al congreso”.
9. Dicha facultad fue precisada por la Ley 25397, de Control Parlamentario sobre actos normativos del presidente de la República, publicada el 9 de febrero de 1992, que en sus artículos 3 y 4 le otorgaba las atribuciones que debían ejercerse a través de los “Decretos supremos extraordinarios”, los cuales tenían vigencia temporal, por no más de 6 meses (...).
10. Ahora bien, en la sentencia expedida en el Expediente 00419-2001-AA/TC, de fecha 15 de octubre de 2001, el Tribunal Constitucional reconoce la jerarquía normativa del Decreto Supremo 051-91-PCM, identificándolo como un “Decreto Supremo Extraordinario” dictado al amparo del inciso 20 del artículo 211 de la Constitución Política de 1979 —vigente al momento de su dación—, figura que constituye un mecanismo típico de legislación de urgencia.
11. Así las cosas, al estar ante una controversia generada por la aplicación de dos categorías remunerativas para realizar los cálculos a efectos del otorgamiento de diversos beneficios, bonificaciones, asignaciones y subsidios (**remuneración total permanente** y **remuneración total**), se presenta aquí una clara *antinomía* entre normas estatales vigentes y simultáneamente aplicables a un mismo supuesto de hecho, pero con consecuencias jurídicas diferentes, por lo que resulta indispensable recurrir a los tres criterios que la teoría general del derecho plantea para definir la normativa aplicable: i.) Criterio de jerarquía, ii.) Criterio de especialidad, y iii.) Criterio de temporalidad.
12. En el presente caso, al existir dicha controversia, conforme se ha indicado en líneas precedentes, teniendo el Decreto Supremo 051-91-PCM jerarquía legal, resulta pertinente recurrir al criterio de especialidad, que supone la preferencia aplicativa de la norma reguladora de una *especie de cierto género*, en lugar de la norma reguladora de *dicho género en su totalidad*. De este modo, resulta aplicable la norma que mejor se adapte al supuesto de hecho planteado³.

³ Tardío Pato, José. El principio de especialidad normativa (*lex specialis*) y sus aplicaciones jurisprudenciales. En *Revista de Administración Pública*. Nro. 162. Septiembre-Diciembre 2003. pp. 191 y 192.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00336-2022-PC/TC

ÁNCASH

CAROLINA SANDRA CÁCERES DURAND

13. En términos de Bobbio, “el paso de una regla más amplia (que abarca cierto *genus*) a una regla derogatoria menos amplia (que abarca una *species* del *genus*) corresponde a una exigencia fundamental de justicia, entendida como igual tratamiento a las personas que pertenecen a una misma categoría. De ahí que, por efecto de la ley especial, la ley general pierde vigencia parcialmente”⁴.
14. En tal sentido, las consecuencias jurídicas contenidas en el artículo 48 de la Ley 24029, Ley del Profesorado, modificado por la Ley 25212, deben ser las preferentemente aplicables al caso concreto en la medida en que se adaptan mejor al supuesto de hecho presentado en el caso de los servidores y funcionarios que han adquirido el derecho de acceder a los beneficios económicos involucrados, precisamente por tratarse de disposiciones legales que regulan la carrera administrativa y las remuneraciones del Sector Público, y —por el contrario— no constituyen normas jurídicas que regulan —en forma transitoria— una situación general orientada a determinar niveles remunerativos de los funcionarios, directivos, servidores y pensionistas del Estado.
15. Adicionalmente a ello, resulta indispensable mencionar que la aludida Resolución de Sala Plena 001-2011-SERVIR/TSC, emitida por el Tribunal del Servicio Civil, constituye *un precedente administrativo que solo es vinculante al Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos* y cuya validez —como todo acto estatal— se encuentra sujeta a que guarde coherencia con la interpretación que el Tribunal Constitucional realice sobre el particular al momento de analizar las posibles vulneraciones contra derechos fundamentales.
16. Por otro lado, el Nuevo Código Procesal Constitucional establece que cuando el *mandamus* sea genérico o poco claro, el juez, previa interpretación de la norma legal o del acto administrativo firme, entra a resolver el fondo del asunto observando, entre otras, las siguientes reglas:
 - 1.1) Para la interpretación de la norma legal, el juez utiliza los métodos clásicos de interpretación jurídica. Su resultado debe respetar lo que establecen las leyes de la materia y la propia Constitución.
 - 2.1) El juez aplica una mínima actividad interpretativa para superar la controversia, atendiendo a los métodos clásicos de interpretación jurídica y aplicando los criterios de especialidad, cronológico y jerárquico.

⁴ Bobbio, Norberto. *Teoría General del Derecho*. Bogotá. Editorial Temis. 1987. pp. 195 y 196.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00336-2022-PC/TC
ÁNCASH
CAROLINA SANDRA CÁCERES DURAND

2.2) Asimismo, y de ser necesario, el juez aplica una mínima actividad probatoria que, sin comprometer la finalidad urgente y perentoria del proceso de cumplimiento, permita confirmar la veracidad del mandato.

(...)

4) Cuando el mandato, no obstante ser imperativo, sea contrario a la ley o a la Constitución, el juez debe así declararlo y, en consecuencia, desestimar la demanda.

17. De lo expuesto, esta Sala del Tribunal Constitucional advierte que la pretensión de la parte demandante es atendible en esta sede constitucional, porque el mandato cuyo cumplimiento se exige y que se encuentra materializado en la Resolución Directoral 06483-2019 UGEL Hz, reconoce un derecho incuestionable al disponer el pago de la bonificación especial por concepto de preparación de clases y evaluación equivalente al 30% por el tiempo de servicios prestados, por la suma de CINCUENTA Y SIETE MIL CIENTO SESENTA Y NUEVE 64/100 SOLES (S/. 57,169.64); y los intereses legales de VEINTE SIETE MIL DOSCIENTOS VEINTIDÓS 32/100 (S/. 27,222.32).
18. Ha sido así resuelto por el Poder Judicial (Casación 9271-2009-Puno, Casación 288-2012-Ica, Casación 5195-2013-Junín, Casación 6871-2013-Lambayeque, Casación 2041-2013-Piura, Casación 7878-2013-Lima Norte, Casación 14316-2015-La Libertad, Casación 18621-2015-Callao, Casación 19705-2015-Callao, Casación 3210-2016-La Libertad, Casación 6229-2018-San Martín, Casación 12878-2017-Tumbes, entre otras). En todas estas decisiones, la Corte Suprema de Justicia precisó que el cómputo debe realizarse con base en la remuneración total o íntegra y no con base en la remuneración total permanente.
19. En esa línea, la Primera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia mediante Casación 7019-2013-Callao sentó precedente judicial vinculante en su considerando décimo tercero indicando lo siguiente:

(...) este tribunal supremo ha forjado en el devenir del tiempo como criterio uniforme que el cálculo de la bonificación por preparación de clase y evaluación debe realizarse teniendo como referencia la remuneración total íntegra de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 48 de la Ley N° 24029 – Ley del Profesorado, modificado por la Ley N° 25212, concordado a su vez con el artículo 210° del Decreto Supremo N° 019-90-ED del reglamento de la Ley del Profesorado, constituyendo de esta forma lo preceptuado un principio jurisprudencial.
20. En ese orden de ideas, la pretensión —con el mínimo de actuación interpretativa y probatoria de acuerdo con la norma procesal



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00336-2022-PC/TC

ÁNCASH

CAROLINA SANDRA CÁCERES DURAND

constitucional y el movimiento jurisprudencial— se torna tutelable, más aún si, de lo que hemos podido advertir, todo mandato debe ser conforme a la Constitución. En el caso concreto, el mandato deviene de una ley. La ley tutela un derecho laboral en favor del profesorado y los cuestionamientos a la vigencia y eficacia de esta no tienen fundamento en el amparo de otro derecho fundamental en oposición, sino en asuntos de orden presupuestal.

21. Se trata, en definitiva, de afirmar un Estado constitucional en donde prime la posición preferente de los derechos fundamentales, que, como asevera Pérez Tremps, tienen un fundamento material y no meramente formal. “En efecto, si bien es verdad que los derechos fundamentales lo son por estar reconocidos en la Constitución, también lo es que la Constitución los recoge, precisamente, por tratarse del reflejo jurídico de los valores éticos de libertad y dignidad básicos en la sociedad democrática; es por eso por lo que los derechos fundamentales no pueden entenderse sin Constitución, ni la Constitución sin derechos fundamentales”⁵.

Sobre la falta de disponibilidad económica

22. En el caso traído a esta sede, como en otros de similar contenido y controversia, se ha generado la discusión sobre el cumplimiento de una resolución en directa relación con la posibilidad de pago de la entidad administrativa, atendiendo a la normativa presupuestaria aplicable.
23. Al respecto, es necesario reiterar que las autoridades administrativas no pueden utilizar la falta de fondos como un argumento para no acatar una resolución legal o administrativa acorde con el marco constitucional.
24. Se trata, *a contrario sensu*, del cumplimiento de una deuda de carácter social generada precisamente por la complejidad salarial que el Estado ha impuesto a los profesores y personal administrativo, y, por tanto, del reconocimiento de esta obligación como un deber estatal, tal como se ha puesto de relieve.
25. En efecto, un Estado constitucional no solo ampara las libertades, sino, y de igual manera, los derechos sociales. Como aseveran Viciano y Gonzales, “los derechos de libertad son únicamente efectivos en la medida en que son sostenidos por la garantía de los derechos sociales a prestaciones positivas. El incumplimiento de los derechos sociales

⁵ Pérez Tremps, Pablo. Criterios de interpretación de los derechos fundamentales, en *Revista de la Academia de la Magistratura*, Lima, 1999, p. 54.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00336-2022-PC/TC

ÁNCASH

CAROLINA SANDRA CÁCERES DURAND

conlleva que tanto los derechos políticos como los de la libertad estén destinados a quedarse en el papel (FERRAJOLI, 2011). No podemos entender los derechos como compartimentos estancos. 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 (APARICIO, 2011)”⁶.

26. En ese mismo rumbo, el Alto Colegiado en anterior sentencia ha enfatizado que “es importante que la ejecución presupuestal en las políticas sociales deje de ser vista como un mero gasto y se piense, más bien, en inversión social en aras del cumplimiento de un fin comunitario. Únicamente cuando todos los ciudadanos gocen de garantías mínimas de bienestar, podrán realizar satisfactoriamente sus planes de vida y, por consiguiente, brindar un mejor aporte a la sociedad en su conjunto, lográndose, de este modo, un mayor desarrollo como país” (sentencia dictada en el Expediente 02945-2003-AA/TC, fundamento 43).
27. Finalmente, al haberse obligado al recurrente a interponer una demanda de cumplimiento ocasionándole gastos innecesarios, corresponde el pago de costos conforme al artículo 28 del Nuevo Código Procesal Constitucional. La liquidación deberá realizarla el juez de acuerdo con la tasa fijada por el Banco Central de Reserva en el momento de ejecutarse la sentencia.

Por estos fundamentos, mi voto es por:

1. Declarar **FUNDADA** la demanda; en consecuencia, **ORDENA** a la entidad demandada cumplir la Resolución Directoral 06483-2019 UGEL Hz, de fecha 9 de diciembre de 2019, que reconoce a favor de la recurrente el pago de la Bonificación Especial por Preparación de Clases y Evaluación equivalente al 30%, correspondiente a la suma de CINCUENTA Y SIETE MIL CIENTO SESENTA Y NUEVE SOLES CON SESENTA Y CUATRO CÉNTIMOS (S/. 57,169.64), y los intereses legales por la suma de VEINTISIETE MIL DOSCIENTOS VEINTIDÓS SOLES CON TREINTA Y DOS CÉNTIMOS (S/. 27,222.32).

⁶ Viciano, Roberto y Gonzales, Diego. Estado social y derechos sociales en América Latina. En AAVV: *Lecciones sobre el estado social y derechos sociales*, Valencia: Tirant lo blanch, 2014, p. 109.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00336-2022-PC/TC
ÁNCASH
CAROLINA SANDRA CÁCERES DURAND

2. **ORDENAR** el pago de costos procesales conforme al artículo 28 del Nuevo Código Procesal Constitucional.

S.

GUTIÉRREZ TICSE

PONENTE GUTIÉRREZ TICSE



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00336-2022-PC/TC
ÁNCASH
CAROLINA SANDRA CÁCERES DURAND

VOTO DEL MAGISTRADO OCHOA CARDICH

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

1. Con base en los artículos 8¹ y 9² del Decreto Supremo 051-91-PCM, publicado el 4 de marzo de 1991, y la Resolución de Sala Plena 001-2011-SERVIR/TSC emitida por el Tribunal del Servicio Civil con fecha 14 de junio de 2011 (precedente administrativo de observancia obligatoria) este Tribunal Constitucional venía resolviendo que a las bonificaciones “especial por preparación de clases y evaluación” y “adicional por desempeño del cargo y por preparación de documentos de gestión” les resultaba de aplicación la “remuneración total permanente” (y no la llamada “remuneración total”). Por su parte los demandantes, en casos como este, suelen invocar el artículo 48³ de la Ley 24029, “Ley del Profesorado”, modificado por la Ley 25212, publicada el 20 de mayo de 1990, e interpretan que el monto de la bonificación que les corresponde equivale al 30% de la “remuneración total”. Este último, precisamente, ha sido el criterio adoptado en las resoluciones directorales cuyo cumplimiento se reclama ahora.

¹ Artículo 8.- Para efectos remunerativos se considera:

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

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

² Artículo 9.- “Las Bonificaciones, beneficios y demás conceptos remunerativos que perciben los funcionarios, directivos y servidores otorgado en base al sueldo, remuneración o ingreso total serán calculados en función a la Remuneración Total Permanente, con excepción de los casos siguientes:

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

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

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

³ Artículo 48.- *El profesor tiene derecho a percibir una bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación equivalente al 30% de su remuneración total.*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00336-2022-PC/TC

ÁNCASH

CAROLINA SANDRA CÁCERES DURAND

2. Al respecto, al margen de los criterios empleados previamente a diferente nivel y por diferentes organismos, lo cierto es que actualmente se encuentra vigente la Ley 31495, “Ley que reconoce el derecho y dispone el pago de la bonificación especial por preparación de clases y evaluación, bonificación adicional por desempeño del cargo y por preparación de documentos de gestión, sin la exigencia de sentencia judicial y menos en calidad de cosa juzgada”, de fecha 16 de junio de 2022. Esta legislación busca que se le pague a los docentes o exdocentes lo que se les viene adeudando en mérito a las mencionadas bonificaciones y se precisa que su cálculo debe hacerse con base en la “remuneración total”⁴.
3. Según la mencionada ley, el reconocimiento y pago debe hacerse al margen de que exista una sentencia judicial que así lo disponga⁵, aplica incluso para los procesos judiciales en trámite⁶ y, como corresponde, tan solo alcanza al periodo en que estuvo vigente dicha bonificación (desde el 21 de mayo de 1990 hasta el 25 de noviembre de 2012).

⁴ “Artículo 2. Pago de bonificación. - Los docentes, activos, cesantes y contratados, beneficiarios de las bonificaciones dispuestas en el artículo 48 de la Ley 24029, Ley del Profesorado, modificado por la Ley 25212, **reciben el pago de dicho beneficio en base a su Remuneración Total.**

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

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

⁵ “Artículo 1. Objeto de la Ley. - La presente ley tiene por objeto reconocer el derecho de los docentes, activos, cesantes y contratados, en sede administrativa, a percibir las bonificaciones dispuestas en el artículo 48 de la Ley 24029, Ley del Profesorado, modificado por la Ley 25212, tomando como base su Remuneración Total, **sin la exigencia de sentencia judicial y menos en calidad de cosa juzgada.**” (resaltado agregado)

⁶ “Artículo 4. Sobre los procesos judiciales en trámite.- En los procesos judiciales en trámite iniciados por los docentes, activos, cesantes y contratados, cuya pretensión se base en el reconocimiento de bonificaciones tomando como base su Remuneración Total, dispuestas en el artículo 48 de la Ley 24029, Ley del Profesorado, modificado por la Ley 25212, **la administración, en cumplimiento de la presente ley, se allana a la pretensión, en el extremo referido a tomar como base la Remuneración Total para el cálculo de la bonificación, bajo responsabilidad (...)**” (resaltado agregado)



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00336-2022-PC/TC

ÁNCASH

CAROLINA SANDRA CÁCERES DURAND

4. En este contexto, corresponde analizar si, debido a que la mencionada Ley 31495 fue publicada el 16 de junio de 2022, el cálculo del pago de estas bonificaciones con base en la “remuneración total”, previsto por esta legislación, en los términos antes indicados, solo regiría a partir del 17 de junio de 2022 y, por tanto, si no resulta de aplicación a las resoluciones administrativas que fueron emitidas antes de su vigencia. De modo más específico, debe dilucidarse si cabe entender que dichas resoluciones, al haber sido emitidas antes del 17 de junio de 2022, “carecen de la virtualidad necesaria”, se “encuentran sujetas a controversia compleja”, “no permiten reconocer un derecho incuestionable de la reclamante” o argumentos equivalentes conforme a los cuales corresponde declarar improcedentes demandas de cumplimiento como la presente.
5. Al respecto, se observa que la Ley 31495, que reconoce y dispone el pago de la bonificación especial por preparación de clases y evaluación, bonificación adicional por desempeño del cargo y por preparación de documentos de gestión, se encuentra actualmente vigente y es de aplicación inmediata a los procesos en trámite, como lo indica de modo expreso la mencionada legislación, y que ello sin duda comprende a los procesos de cumplimiento, inclusive los que se encuentran en sede del Tribunal Constitucional. Esto es así, aunque no se haya emitido aun la reglamentación que dispone la ley, pues se trata de un ámbito autoejecutivo o autoaplicativo de la indicada legislación, cuya entrada en vigor y efectos no dependen de su desarrollo ulterior.
6. La ley precisa de modo indubitable que el criterio aplicable a tales bonificaciones es el de la “remuneración total”, añade que la administración pública debe allanarse en los procesos que se encuentren en trámite (bajo responsabilidad) e incluso dispone que la administración debe emitir las resoluciones administrativas que correspondan reconociendo estos derechos⁷.

⁷ “Artículo 5. Del reconocimiento del derecho y la responsabilidad funcional. - El Ministerio de Educación, los gobiernos regionales, las direcciones y gerencias regionales y las unidades de gestión educativa o las que hagan sus veces emitirán los actos administrativos correspondientes reconociendo el derecho de percibir las bonificaciones dispuestas en el artículo 48 de la Ley 24029, Ley del Profesorado, modificado por la Ley 25212, a favor de los docentes beneficiarios, en base a su Remuneración Total.

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00336-2022-PC/TC

ÁNCASH

CAROLINA SANDRA CÁCERES DURAND

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00336-2022-PC/TC

ÁNCASH

CAROLINA SANDRA CÁCERES DURAND

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

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

S.

OCHOA CARDICH