



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 922/2023

EXP. N.º 04292-2022-PC/TC
TUMBES
REYNER SEMINARIO FARÍAS

RAZÓN DE RELATORÍA

La sentencia emitida en el Expediente 04292-2022-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, 13 de junio 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 04292-2022-PC/TC
TUMBES
REYNER SEMINARIO FARÍAS

**VOTO EN CONJUNTO DE LOS MAGISTRADOS
MORALES SARA VIA Y PACHECO ZERGA**

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

1. La pretensión de la parte demandante no puede ser atendida en esta sede constitucional, porque el mandato cuyo cumplimiento se exige no le reconoce un derecho incuestionable. En efecto, de los considerandos y de la parte resolutive de dicha resolución se verifica que el ente emisor ha realizado el cálculo de la bonificación solicitada sobre la base de la remuneración total; sin embargo, esto habría ocurrido en contravención de lo dispuesto en el artículo 9 del Decreto Supremo 051-91-PCM —vigente al momento de la emisión de la Resolución—, pues para todo cálculo de bonificaciones debía usarse la remuneración total permanente, salvo para las excepciones establecidas en dicho artículo y para los supuestos señalados en la Resolución de Sala Plena 001-2011-SERVIR/TSC (ver la sentencia emitida en el Expediente 01401-2013-PC/TC).
2. Por consiguiente, dado que el mandato contenido en la Resolución Regional Sectorial 00109, de fecha 22 de febrero de 2019 (f. 2), cuyo cumplimiento se reclama en el presente proceso, no permite el reconocimiento de un derecho incuestionable de la parte recurrente, corresponde declarar improcedente la demanda.

SS.

**MORALES SARA VIA
PACHECO ZERGA**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04292-2022-PC/TC
TUMBES
REYNER SEMINARIO FARÍAS

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO DOMÍNGUEZ HARO

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

1. Tal como lo aprecio de autos, la Resolución Regional Sectorial 00109, de fecha 22 de febrero de 2019, resolvió reconocer la deuda por concepto de la bonificación por desempeño de cargo administrativo sobre la base del 30% de la remuneración total íntegra, a la que hace referencia el Decreto Legislativo 276, por el monto ascendente a S/ 17,929.82, correspondiente al periodo comprendido desde enero de 2011 hasta diciembre de 2017.
2. Pues bien, dicho mandato contraviene lo dispuesto en el artículo 9 del Decreto Supremo 051-91-PCM, pues la deuda determinada ha sido calculada tomando en consideración la remuneración total —que está constituida por la remuneración total permanente más los conceptos adicionales concedidos por ley expresa— y no la remuneración total permanente. En ese sentido, cabe concluir que dicho mandato no reconoce un derecho incuestionable, por lo que la demanda resulta improcedente.

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

S.

DOMÍNGUEZ HARO



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04292-2022-PC/TC
TUMBES
REYNER SEMINARIO FARÍAS

VOTO DEL MAGISTRADO GUTIÉRREZ TICSE

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por Reyner Seminario Farías contra la resolución de fojas 90, de fecha 3 de agosto de 2022, expedida por la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Tumbes, que declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 2 de junio de 2021, el recurrente interpone demanda de cumplimiento contra la Dirección Regional de Educación de Tumbes, con la finalidad de que se cumpla la Resolución Regional Sectorial 00109, de fecha 22 de febrero de 2019, mediante la cual se resuelve reconocer la deuda por concepto de la bonificación por desempeño de cargo administrativo sobre la base del 30% de la remuneración total íntegra, a la que hace referencia el Decreto Legislativo 276, por el monto de S/.17,929.82, correspondiente al periodo comprendido desde enero de 2011 hasta diciembre de 2017. Manifiesta que, pese al requerimiento efectuado, la entidad emplazada no ha tramitado el pago de la deuda reconocida, pues aduce que no cuenta con disponibilidad presupuestal (f. 11).

El Juzgado Civil Permanente de Tumbes, mediante Resolución 1, de fecha 11 de junio de 2021, admite a trámite la demanda (f. 17).

El procurador público del Gobierno Regional de Tumbes contesta la demanda. Manifiesta que la resolución cuyo cumplimiento se solicita será abonada cuando exista disponibilidad presupuestal en la entidad, esto es, que está condicionada a que se cuente con el presupuesto respectivo para proceder al pago reclamado, por lo que no cumpliendo los presupuestos del proceso de cumplimiento lo solicitado debe ser discutido en la vía ordinaria (f. 30).

El director de la Dirección Regional de Educación de Tumbes contesta la demanda. Alega que es improcedente porque la bonificación que se reclama debió ser calculada con base en la remuneración total permanente conforme a lo previsto en el Decreto Supremo 051-91-PCM y con base en la remuneración total íntegra por ser contrario a la norma legal que regula el pago de la bonificación en cuestión (f. 41).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04292-2022-PC/TC
TUMBES
REYNER SEMINARIO FARÍAS

El *a quo*, mediante Resolución 3, de fecha 27 de agosto de 2021, declaró fundada la demanda, al identificar que el demandante tiene derecho a percibir la suma de dinero reclamada, la cual se encuentra reconocida en la resolución materia de cumplimiento, pues cumple todos los requisitos exigidos por la ley y lo establecido por el Tribunal Constitucional en el precedente vinculante fijado en la sentencia recaída en el Expediente 00168-2005-PC/TC (f. 49).

La Sala Superior revisora revocó la apelada y declaró improcedente la demanda, por considerar, entre otros argumentos, que la pretensión del demandante no resulta viable en el proceso de cumplimiento, por cuanto el cálculo de la bonificación especial por desempeño de cargo administrativo efectuado con base en el 30% de la remuneración debe realizarse conforme a lo dispuesto en el Decreto Supremo 051-91-PCM, por lo que la demanda es improcedente de acuerdo con las reglas establecidas en el precedente vinculante sentado en el Expediente 00168-2005-PC/TC (f. 90).

La parte demandante interpuso recurso de agravio constitucional en el que expuso argumentos similares a los esgrimidos en la demanda (f. 136).

FUNDAMENTOS

La tutela de los derechos sociales en un Estado constitucional

1. Afirmar un Estado Constitucional en donde prime la posición preferente de los derechos fundamentales es un imperativo para los operadores jurídicos. El Tribunal Constitucional así lo ha reconocido en su propia jurisprudencia, cuando enfatiza que «los derechos sociales deben interpretarse como verdaderas garantías del ciudadano frente al Estado dentro de una visión que busca revalorar la eficacia jurídica de los mandatos constitucionales y, por ende, la vigencia de la Constitución» (sentencia dictada en el Expediente 02945-2003-AA/TC, fundamento 13).
2. En efecto, un Estado constitucional no solo ampara las libertades, sino también —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 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04292-2022-PC/TC
TUMBES
REYNER SEMINARIO FARÍAS

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)»¹.

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

3. El derecho a una remuneración que, además sea equitativa y suficiente, no solamente es un derecho constitucional de carácter social reconocido por la Constitución de 1993 (artículo 24), sino también por la Constitución de 1979 (artículo 43).
4. Sin embargo, los profesores y el personal administrativo del sector educación, durante la vigencia de la Constitución de 1979, percibieron sueldos paupérrimos que los condenaron a ubicarse en los grupos de pobreza, careciendo de ingresos equitativos y suficientes pese a que la docencia es una profesión de vital importancia para la sociedad.
5. Es así como no solo soportaron el oprobio de tener bajos sueldos, sino que inclusive sus derechos y compensaciones, reconocidas por la ley, han sido burlados bajo la aprobación de normas extraordinarias orientadas únicamente a cubrir al Estado de un manto de impunidad con sus deberes presupuestales, legalizando el incumplimiento de los pagos de los derechos remunerativos que por ley les correspondían.
6. Esto ha ocurrido con la Bonificación Especial Mensual por Preparación de Clases y Evaluación, y la Bonificación Especial Adicional por Desempeño de Cargo y Elaboración de Documentos, las cuales, reconocidas desde los inicios de los años ochenta, no han sido pagadas oportunamente, y hoy forman parte del pago de la *deuda social* que el Estado y la sociedad tienen con respecto de los profesores y el personal administrativo, cuya función resulta de vital importancia para el desarrollo de todo nivel educativo, al sentar las bases y los principios

¹ 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 04292-2022-PC/TC
TUMBES
REYNER SEMINARIO FARÍAS

del desarrollo humano, social y económico de nuestra nación ²; por lo que cualquier demora en el referido reconocimiento evidencia la escasa valoración del trabajo de los docentes, lo cual no puede admitir este Tribunal.

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

Análisis de la controversia

Delimitación del petitorio

9. La demanda tiene por objeto que se haga cumplir la Resolución Regional Sectorial 00109, de fecha 22 de febrero de 2019, mediante la cual se reconoce a favor del recurrente una deuda por concepto de la bonificación por desempeño de cargo administrativo sobre la base del 30% de la remuneración total íntegra, a la que hace referencia el Decreto Legislativo 276, por el monto de S/.17,929.82.

Requisito especial de procedencia

10. Con el documento de fecha cierta obrante a fojas 6 se acredita que la parte recurrente ha cumplido el requisito especial de la demanda de cumplimiento previsto en el artículo 69 del Código Procesal Constitucional, vigente al momento de la interposición de la demanda (actualmente regulado en el mismo artículo del Nuevo Código Procesal Constitucional).

² Jiménez, E. P. (2008). El papel del profesorado en la actualidad. Su función docente y social. *Foro de educación*, (10), 325-345 (p.326).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04292-2022-PC/TC
TUMBES
REYNER SEMINARIO FARÍAS

El *mandamus* contiene un mandato cierto

11. El artículo 200, inciso 6, de la Constitución Política establece que la acción de cumplimiento procede contra cualquier autoridad o funcionario renuente a acatar una norma legal o un acto administrativo. Por su parte, el artículo 65, inciso 1, del Nuevo Código Procesal Constitucional señala que el proceso de cumplimiento tiene por objeto que el funcionario o autoridad renuente dé cumplimiento a una norma legal o ejecute un acto administrativo firme.
12. La Resolución Regional Sectorial 00109, de fecha 22 de febrero de 2019 (f. 2), cuyo cumplimiento se solicita, establece lo siguiente en su parte resolutive:

ARTÍCULO PRIMERO: DECLARAR PROCEDENTE la solicitud presentada por el administrado don **SEMINARIO FARÍAS, Reyner**; sobre reconocimiento del 30% de la su remuneración total por Desempeño de Cargo Administrativo; debiendo procederse a la liquidación respectiva;

ARTÍCULO SEGUNDO: RECONOCER LA DEUDA DE EJERCICIOS ANTERIORES, por devengados por el concepto del 30% de su remuneración total íntegra por desempeño de cargo administrativo, desde enero del año 2011 hasta diciembre del año 2017; a la siguiente persona:

01.- A don **SEMINARIO FARÍAS, Reyner**; (...) quien labora como Auxiliar de Laboratorio nombrado en el Instituto Superior Tecnológico Público “24 de Julio” – Zarumilla, con el nivel remunerativo de “SAE” y jornada laboral de 40 horas; correspondiéndole percibir la cantidad de **Diecisiete Mil Novecientos Veintinueve con 82/100 (S/. 17,929.82) nuevos soles (...)**.

13. Como se puede advertir, la resolución contiene un acto concreto y objetivo. Lo que se alega para desconocer dicho *mandamus* de parte del sistema de justicia es la supuesta divergencia normativa entre lo dispuesto por el artículo 48 de la Ley 24029, Ley del Profesorado, modificado por la Ley 25212, y lo señalado por el artículo 9 del Decreto Supremo 051-91-PCM, que toman como base de cálculo para las bonificaciones, beneficios y demás conceptos remunerativos la **remuneración total** y la **remuneración total permanente**, respectivamente.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04292-2022-PC/TC
TUMBES
REYNER SEMINARIO FARÍAS

14. Dicha antinomia ha sido superada. En efecto, entre normas del mismo orden aplicables a un supuesto de hecho, el criterio de especialidad 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*; en estos casos, se aplica la que mejor se adapte a un supuesto de hecho planteado ³.
15. Ello implica que las consecuencias jurídicas contenidas en el artículo 48 de la Ley 24029, Ley del Profesorado, modificado por la Ley 25212, son las preferentemente aplicables al caso concreto en la medida en que se adaptan al supuesto de hecho presentado en el caso de los servidores y los 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.

El nuevo marco procesal del proceso de cumplimiento

16. Como se observa, a pesar de que el acto administrativo en mención contiene un *mandamus* cierto, se alega, por otro lado, que no se adecúa a lo previsto en el precedente vinculante Villanueva (sentencia dictada en el Expediente 00168-2005-PC/TC). No obstante, si bien dicho precedente no ha sido revocado formalmente, el nuevo régimen del proceso de cumplimiento consagrado por el Nuevo Código Procesal Constitucional (artículo 66) impone una lectura concordada con las siguientes reglas:
 - 1.1) Para la interpretación de la norma legal, el juez utiliza los métodos clásicos de interpretación jurídica; debiendo su resultado respetar lo que establecen las leyes de la materia y la propia Constitución.
 - 1.2) 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.
[...]

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 04292-2022-PC/TC
TUMBES
REYNER SEMINARIO FARÍAS

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.
[...]

17. En esa línea, la Primera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia mediante Casación 7019-2013-Callao⁴ estableció el criterio de cálculo de la bonificación y, además de ello, lo declaró **precedente judicial vinculante** en su considerando décimo tercero de la siguiente forma:

(...) 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.º 25212, concordado a su vez con el artículo 210.º del Decreto Supremo N.º 019-90-ED del reglamento de la Ley del Profesorado, constituyendo de esta forma lo preceptuado un principio jurisprudencial (el subrayado es nuestro).

18. Como puede advertirse, se trata ya no solamente de un *mandamus* cierto, sino, además, de un criterio pacífico ya adoptado por la judicatura ordinaria.

Sobre la falta de disponibilidad económica

19. La Constitución Política del Perú de 1993 ha establecido en su artículo 24, segundo párrafo, que «el pago de la remuneración y los **beneficios sociales** del trabajador tiene **prioridad** sobre cualquier otra obligación del empleador» (el subrayado es nuestro).

20. Asimismo, el Tribunal Constitucional ha expresado que las falencias económicas no pueden ser justificativos de una omisión de pago tan evidente y que no es indiferente a la situación que puede generarse tras

⁴ Jurisprudencia reiterativa: (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 se ha determinado que el cómputo de la referida bonificación se debe efectuar con base en la remuneración total o íntegra.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04292-2022-PC/TC
TUMBES
REYNER SEMINARIO FARÍAS

la exigibilidad de una resolución administrativa que implica el otorgamiento de un monto dinerario, y hace notar que tampoco es razonable que las entidades administrativas pretendan hacer de sus obligaciones económicas una opción de cumplimiento absolutamente discrecional, toda vez que una entidad administrativa no puede ampararse en sus propias deficiencias para oponerlas como pretexto frente a lo que representa el mandato imperativo derivado de sus obligaciones (sentencia dictada en el Expediente 02435-2005-PC/TC, fundamento 2).

21. Por tanto, si bien es verdad que la ejecución de estas demandas de forma absoluta e inmediata no condice con la realidad presupuestal del Estado, no es menos cierto que se deben procurar fórmulas adecuadas que, por un lado, generen un gasto razonable y, por el otro, no posterguen las expectativas de los beneficiarios a litigar hasta la vejez, afectando así no solo el núcleo esencial de la Constitución (dignidad humana), sino, además, los tratados internacionales en materia de derechos humanos suscritos por nuestro país.

El reciente reconocimiento legal a través de la Ley 31495

22. Precisamente, en atención a este deber estatal, con fecha 16 de junio de 2022 fue publicada la ley que reconoce el derecho y dispone el pago de la bonificación especial por preparación de clase y evaluación, bonificación adicional por desempeño del cargo y por preparación de documentos de gestión, sin la exigencia de sentencia judicial y menos aún en calidad de cosa juzgada, consagrando el derecho de los profesores, activos, cesantes y contratados, en sede administrativa, de percibir las bonificaciones dispuestas en el artículo 48 de la Ley del Profesorado, modificada por la Ley 25212, tomando como base su **remuneración total**.
23. Dicha normativa, en su artículo 4, establece que aplica también para los procesos judiciales en trámite:

Artículo 4. Sobre los procesos judiciales en trámite

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04292-2022-PC/TC
TUMBES
REYNER SEMINARIO FARÍAS

responsabilidad.

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

Artículo 2. Pago de bonificación

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

24. En el presente proceso se aprecia que la resolución administrativa fue emitida el 22 de febrero de 2019. Sin embargo, en el momento en que este Tribunal Constitucional conoce del recurso de agravio constitucional ya se encontraba vigente la Ley 31495, motivo por el cual se ha reiterado legislativamente la base de la remuneración total para el cálculo de la bonificación.
25. En definitiva, la pretensión —con el mínimo de actuación interpretativa y probatoria de acuerdo con la norma procesal constitucional y el movimiento jurisprudencial— deviene tutelable, máxime si, de lo que hemos podido advertir, ya se viene implementando el Fondo de Bonificaciones Magisteriales, orientado al pago de estas deudas. Corresponde, por ello, a la Dirección Nacional del Tesoro Público asignar al citado fondo el monto que determine, lo que a la fecha ya se viene aplicando.

Por estos fundamentos, mi voto es por:

Declarar **FUNDADA** la demanda; en consecuencia, ordena a la entidad demandada cumplir la Resolución Regional Sectorial 000109, de fecha 22 de febrero de 2019, que reconoce a favor del recurrente la deuda por concepto de bonificación diferencial por desempeño de cargo administrativo desde enero de 2011 hasta diciembre de 2017, con base en el 30% de su remuneración total integral, de acuerdo con lo establecido en el artículo 53 del Decreto Legislativo 276, por el monto de S/. 17,929.82.

S.

GUTIÉRREZ TICSE

PONENTE GUTIÉRREZ TICSE



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04292-2022-PC/TC
TUMBES
REYNER SEMINARIO FARÍAS

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

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 04292-2022-PC/TC
TUMBES
REYNER SEMINARIO FARÍAS

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

2. Al respecto, al margen de los criterios empleados previamente a diferente nivel y por diferentes organismos, lo cierto es que actualmente se encuentra vigente la Ley 31495, “Ley que reconoce el derecho y dispone el pago de la bonificación especial por preparación de clases y evaluación, bonificación adicional por desempeño del cargo y por preparación de documentos de gestión, sin la exigencia de sentencia judicial y menos en calidad de cosa juzgada”, de fecha 16 de junio de 2022. Esta legislación busca que se le pague a los docentes o exdocentes lo que se les viene adeudando en mérito a las mencionadas bonificaciones y se precisa que su cálculo debe hacerse con base en la “remuneración total”⁴.
3. 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

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_ley31495_160622#:~:text=LEY%20N%C2%BA31495%20E2%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**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04292-2022-PC/TC
TUMBES
REYNER SEMINARIO FARÍAS

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

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

extremo referido a tomar como base la Remuneración Total para el cálculo de la bonificación, bajo responsabilidad (...)” (resaltado agregado)



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 04292-2022-PC/TC
TUMBES
REYNER SEMINARIO FARÍAS

administración debe emitir las resoluciones administrativas que correspondan reconociendo estos derechos⁷.

7. Esto último, desde luego, debe entenderse como referido a los casos en los que aún no se ha emitido una resolución en tal sentido, pues sería contrario a la finalidad de la ley, así como al principio *pro persona*, interpretar que, en los supuestos en los que ya exista una resolución en la que haya calculado una deuda con base en la “remuneración total”, lo que correspondería sería emitir una nueva resolución en un idéntico sentido, con la finalidad de que recién se viabilice un pago que ya se venía adeudando desde hace varios años.
8. Al respecto, si bien es cierto que la previa jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre esta materia tenía sentido antes de la emisión de la mencionada Ley 31495 (cfr. sentencia 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

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 04292-2022-PC/TC
TUMBES
REYNER SEMINARIO FARÍAS

Profesorado”), lo cual generaba la tensión entre la tesis interpretativas del cálculo con base en la “remuneración total” o en la “remuneración total permanente”. En este orden de ideas, lo que la ley hace es prescribir que la tesis a tomar en cuenta es la de la “remuneración total” y no solo para las solicitudes a futuro (por ello es de aplicación a los casos ya en trámite).

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

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

S.

OCHOA CARDICH