



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 1264/2023

EXP. N.º 05283-2022-PC/TC
PIURA
GLADYS CHUNGA CHERRE

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 9 días del mes de noviembre de 2023, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Gutiérrez Ticse, Morales Saravia, y con la participación del magistrado Ochoa Cardich en reemplazo del magistrado Domínguez Haro, ha emitido la presente sentencia. El magistrado Morales Saravia emitió fundamento de voto, el cual se agrega. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Gladys Chunga Cherre contra la resolución de fojas 85, de fecha 21 de mayo de 2022, expedida por la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Piura, que declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Mediante demanda de fecha 24 de junio de 2021 y escrito subsanatorio de fecha 12 de julio de 2021, la recurrente interpone demanda de cumplimiento contra la Dirección Regional de Educación de Piura y solicita que se dé cumplimiento a la Resolución Directoral Regional 05105-2021, de fecha 16 de marzo de 2020, que reconoce a favor de la recurrente la cantidad de S/71,963.44 por concepto de reconocimiento de crédito devengado de la bonificación especial por desempeño de cargo y elaboración de documentos sobre la base del 30 % de su remuneración total o íntegra; y se le abone los costos que genere el presente proceso (ff. 7 y 16).

El Primer Juzgado Civil de la Corte Superior de Justicia de Piura, mediante Resolución 2, de fecha 2 de agosto de 2021, admite a trámite la demanda de cumplimiento (f. 17).

La procuradora pública del Gobierno regional de Piura se apersona a la instancia, contesta la demanda y solicita que se la declare infundada, por considerar que su representada no tiene una conducta renuente al cumplimiento de sus obligaciones, ya que viene realizando las acciones



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 05283-2022-PC/TC
PIURA
GLADYS CHUNGA CHERRE

administrativas que le competen para que se efectivicen tales pagos, y que corresponde al Ministerio de Economía y Finanzas la asignación de los recursos financieros respectivos (f. 30).

El *a quo*, mediante Resolución 4, de fecha 26 de agosto de 2021, declaró fundada la demanda, por estimar que la Resolución Directoral 5105-2021, de fecha 16 de marzo de 2021, satisface los requisitos establecidos en la sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el Expediente 0168-2005-PC/TC, toda vez que contiene un mandato cierto, claro, incondicional y vigente, y reconoce un derecho incuestionable a la actora. Indica también que el *mandamus* es claro y preciso, por lo que resulta exigible su cumplimiento a través de este proceso constitucional (f. 36).

La Sala Superior revisora revocó la apelada y declaró improcedente la demanda, con el argumento de que la demanda de cumplimiento no cumple los requisitos establecidos en el precedente vinculante sentado en la sentencia recaída en el Expediente 00168-2005-PC/TC, pues es contraria a lo regulado legalmente para el otorgamiento del tipo de bonificaciones que se pretende reconocer en la Resolución Directoral 5105-2021, de fecha 16 de marzo de 2021 (f. 85).

FUNDAMENTOS

La tutela de los derechos sociales en un estado Constitucional

1. Afirmar un Estado Constitucional en donde prime la posición preferente de los derechos fundamentales es un imperativo para los operadores jurídicos. El Tribunal Constitucional así lo ha reconocido en su jurisprudencia, cuando refiere en 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.”¹
2. En efecto, un Estado Constitucional no solo ampara las libertades, sino también -y de igual manera- los derechos sociales. Tal como refiere Ferrajoli; “Los derechos de libertad, son efectivos en la medida

¹ STC 02945-2003-AA/TC, fund. 13.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 05283-2022-PC/TC
PIURA
GLADYS CHUNGA CHERRE

en que son sostenidos por la garantía de los derechos sociales a prestaciones positivas: del derecho a la subsistencia, salud y, más obviamente aún, del derecho a la educación. Sin la satisfacción de estos derechos sociales, no solamente los derechos políticos sino también los derechos de libertad están destinados a quedarse solo en el papel”²

3. En ese sentido, no podemos entender los derechos como compartimentos estancos, debido a que “la efectividad de un derecho está coaligada a la efectividad del resto; que se incumpla un derecho tiene repercusiones directas sobre las condiciones de ejercicio del resto.”³

El derecho a la remuneración de los profesores, personal administrativo en el sector educación y las denominadas “Bonificación Especial Mensual por Preparación de Clases y Evaluación” y “Bonificación Especial adicional por Desempeño de Cargo y elaboración de documentos”

4. El derecho a una remuneración que, además sea equitativa y suficiente, no solamente es un derecho constitucional de carácter social reconocido por la Constitución de 1993 (Artículo 24), sino también por la de 1979 (Artículo 43).
5. Sin embargo, profesores y personal administrativo del sector educación; durante la vigencia de la Constitución de 1979, percibieron sueldos paupérrimos que los condenó a ubicarse en los grupos de pobreza, careciendo de ingresos equitativos y suficientes pese a que la docencia es una profesión de vital importancia para la sociedad.
6. Es así como no solo soportaron el oprobio de tener bajos sueldos, sino inclusive sus derechos y compensaciones, reconocidas por la Ley, han sido burladas 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 correspondía.

² Ferrajoli, Luigi. “*Las Garantías Constitucionales de los Derechos fundamentales*”. Universidad de Camerino. Italia, pág. 19.

³ Noguera Fernández, Alberto y Guamán Hernández, Adoración. “*Lecciones sobre el estado social y derechos sociales*”. Editorial Valencia: Tirant lo blanch, 2014, pág. 109.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 05283-2022-PC/TC
PIURA
GLADYS CHUNGA CHERRE

7. Ello ha ocurrido con la Bonificación Especial Mensual por Preparación de Clases y Evaluación, y Bonificación Especial adicional por Desempeño de Cargo y elaboración de documentos; la cual reconocida desde los inicios de los años ochenta no ha sido pagada oportunamente, y hoy forma parte del pago de la *deuda social* que el Estado y la sociedad tienen con respecto de los profesores y personal administrativo, cuya función resulta de vital importancia para el desarrollo de todo nivel educativo, al sentar las bases y los principios del desarrollo humano, social y económico de nuestra nación ⁽⁴⁾; por lo que cualquier demora en el referido reconocimiento evidencia la escasa valoración del trabajo de los docentes y que este Tribunal no puede admitir.
8. Es por ello que, legítimamente los profesores y personal administrativo en el sector educación, han venido reclamando el cumplimiento de sus derechos remunerativos, habiendo obtenido sendos reconocimientos de las propias entidades del Estado, sin ser lamentablemente honradas en gran parte hasta la actualidad.
9. Debido a esa renuencia, los beneficiarios han recurrido a la justicia constitucional para demandar su ejecución. Sin embargo, el sistema judicial ahora deniega dicha tutela cuestionando los actos administrativos por supuestamente estar sujeto a controversia compleja y condicionalidad presupuestal.

El reciente reconocimiento legal a través de la Ley N° 31495

10. Es así, en atención a la controversia y al deber estatal, se publicó el 16 de junio de 2022 en el diario oficial *El Peruano* la Ley N 31495 que reconoce el derecho de los docentes, activos, cesantes y contratados, en sede administrativa, de percibir las bonificaciones dispuestas en el artículo 48 de la Ley 24029, Ley del Profesorado, modificado por la Ley 25212, tomando como base su Remuneración Total, sin la exigencia de sentencia judicial y menos aún en calidad de cosa juzgada, y deja sin efecto los artículos 8, 9 y 10 del Decreto Supremo 051-91-PCM.
11. En la mencionada legislación, en el artículo 4 establece que aplica

⁴ Jiménez, E. P. (2008). "El papel del profesorado en la actualidad. Su función docente y social. *Foro de educación*." pág. 325, 345, 326.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 05283-2022-PC/TC
PIURA
GLADYS CHUNGA CHERRE

también para los procesos judiciales en trámite:

ARTÍCULO 4. SOBRE LOS PROCESOS JUDICIALES EN TRÁMITE

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

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

ARTÍCULO 2. PAGO DE BONIFICACIÓN

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

12. Es así que la referida ley reconoce disponer 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 **como base la Remuneración Total para el cálculo de la bonificación**, siendo **de aplicación inmediata a los procesos en trámite**, como lo indica de modo expreso y que ello sin duda **comprende a los procesos de cumplimiento, inclusive los que se encuentran en sede del Tribunal Constitucional.**
13. En el presente caso, la recurrente solicita se dé cumplimiento a la Resolución directoral regional 05105-2021, de fecha 16 de marzo de 2021 (f. 14), la cual establece lo siguiente:

ARTÍCULO PRIMERO.- RECONOCER a doña **GLADYS CHUNGA CHERRE** con NI 02662050, Oficinista II 40 horas de la Dirección Regional de Educación Piura el pago mensual del monto bonificación especial adicional por Desempeño de cargo y elaboración de documentos correspondiente al 30% en base a su remuneración íntegra total correspondiente al 30% de conformidad con la RDR 7703 del 20.08.2018 y la Resolución Ministerial 1445-1990 a partir del mes



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 05283-2022-PC/TC
PIURA
GLADYS CHUNGA CHERRE

de enero 2020 por el importe de S/250.36 soles) por los motivos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

ARTÍCULO SEGUNDO.- RECONOCER EL PAGO DE DEVENGADOS DE LA BONIFICACIÓN ADICIONAL POR DESEMPEÑO DE CARGO Y ELABORACIÓN DE DOCUMENTOS EN BASE AL 30% A SU REMUNERACION INTEGRAL O TOTAL, a doña **GLADYS CHUNGA CHERRE** DNI 02662050, Oficinista II, 40 horas de la Dirección Regional de Educación Piura a partir de 1 de febrero de 1991 al 31 de diciembre de 2019, de conformidad con la RDR 7703 del 20.08.2018 y la Resolución Ministerial 1445-1990 y de acuerdo al Informe 432-2020, de fecha 30.12.2020 emitido por la Oficina de la Comisión de Preparación de Clases: por lo que es necesario reconocer los importes devengados dejados de percibir, como se indica:

TOTAL LIQUIDACIÓN	PAGADO	TOTAL DEUDA	INTERESES	POR PAGAR
S/. 62,489.15	S/. 9,361.80	S/. 53,127.35	S/. 18,836.10	S/. 71,963.44

(...)

14. Si bien se advierte, que dicha resolución cuyo cumplimiento se reclama en el presente proceso, permite el reconocimiento de su derecho de la recurrente en aplicación de la ley 31495, cabe precisar que, conforme a la Resolución Ejecutiva Regional 229-2022/GOBIERNO REGIONAL PIURA-GR, de fecha 27 de abril de 2022, expedida por el Gobierno regional de Piura, se ha resuelto autorizar a la Procuraduría Pública Regional de Piura a demandar ante el Poder Judicial la nulidad de la Resolución Directoral Regional 7703, de fecha 20 de agosto de 2018, vía proceso contencioso-administrativo, resolución que es el antecedente de la resolución cuyo cumplimiento se solicita (f. 62), mientras que a fojas 102 obra la Resolución Gerencial Regional 104-2022/GOBIERNO REGIONAL PIURA-GRDS, de fecha 9 de mayo de 2022, mediante la cual se declara la nulidad de oficio de la Resolución Directoral Regional 05105-2021, de fecha 16 de marzo de 2021. Por tanto, la resolución administrativa que se reclama en el presente proceso habría dejado de tener vigencia.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 05283-2022-PC/TC
PIURA
GLADYS CHUNGA CHERRE

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

HA RESUELTO

Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**GUTIÉRREZ TICSE
MORALES SARAVIA
OCHOA CARDICH**

PONENTE GUTIÉRREZ TICSE



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 05283-2022-PC/TC
PIURA
GLADYS CHUNGA CHERRE

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO MORALES SARA VIA

Si bien estoy de acuerdo con el sentido del fallo, no comparto las razones y argumentos esgrimidos en la sentencia. Mi posición se sustenta en las siguientes razones:

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 la Resolución Directoral Regional 05105-2021 se verifica que el ente emisor ha realizado el cálculo de la bonificación solicitada sobre la base de la remuneración total o íntegra; sin embargo, esto habría ocurrido en contravención de lo dispuesto en el artículo 9 del Decreto Supremo 051-91-PCM —vigente al momento de la emisión de la referida 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 Directoral Regional 05105-2021 cuyo cumplimiento se reclama en el presente proceso no permite el reconocimiento de un derecho incuestionable de la recurrente, corresponde desestimar la demanda.
3. Aparte de lo señalado, cabe precisar que, conforme a la Resolución Ejecutiva Regional 229-2022/GOBIERNO REGIONAL PIURA-GR, de fecha 27 de abril de 2022, expedida por el Gobierno Regional de Piura, se ha resuelto autorizar a la Procuraduría Pública Regional de Piura a demandar ante el Poder Judicial la nulidad de la Resolución Directoral Regional 7703, de fecha 20 de agosto de 2018, vía proceso contencioso-administrativo, resolución que es el antecedente de la resolución cuyo cumplimiento se solicita (f. 62), mientras que a fojas 102 obra la Resolución Gerencial Regional 104-2022/GOBIERNO REGIONAL PIURA-GRDS, de fecha 9 de mayo de 2022, mediante la cual se declara la nulidad de oficio de la Resolución Directoral Regional 05105-2021, de fecha 16 de marzo de 2021, por estar inmersa en las causales de nulidad previstas en los numerales 1 y 2 del artículo 10 del TUO de la Ley 27444. Por tanto, la resolución administrativa



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 05283-2022-PC/TC
PIURA
GLADYS CHUNGA CHERRE

cuyo cumplimiento se reclama en el presente proceso también habría dejado de tener vigencia.

4. Sin perjuicio de lo expuesto, es pertinente indicar que la Ley 31495 — que reconoce el derecho de los docentes, activos, cesantes y contratados, en sede administrativa, de percibir las bonificaciones dispuestas en el artículo 48 de la Ley 24029, Ley del Profesorado, modificado por la Ley 25212, tomando como base su Remuneración Total, sin la exigencia de sentencia judicial y menos aún en calidad de cosa juzgada, y *deja sin efecto los artículos 8, 9 y 10 del Decreto Supremo 051-91-PCM*— fue publicada en el diario oficial *El Peruano* el 16 de junio de 2022; que, por lo tanto, sus alcances rigen a partir del 17 de junio de 2022, por lo que no es aplicable al caso concreto, dado que la resolución administrativa cuyo cumplimiento se exige data del 16 de marzo de 2021.

Por todo lo expuesto, voto a favor de que se declare **IMPROCEDENTE** la demanda.

S.

MORALES SARA VIA