



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 87/2024

EXP. N.º 02421-2021-PC/TC
LORETO
NANCY EDITH RÍOS
SHILING

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 26 días del mes de enero de 2024, los magistrados Morales Saravia (presidente), Pacheco Zerga (vicepresidenta), con fundamento de voto que se agrega, Domínguez Haro y Monteagudo Valdez han emitido la presente sentencia. Los magistrados Gutiérrez Ticse, Ochoa Cardich y Hernández Chávez emitieron votos singulares que también se agregan. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Nancy Edith Ríos Shiling contra la sentencia de fojas 73, de fecha 5 de marzo de 2021, expedida por la Sala Civil Permanente de la Corte Superior de Justicia de Loreto, que declaró improcedente la demanda de cumplimiento de autos.

ANTECEDENTES

La recurrente, con fecha 11 de diciembre de 2017, interpone demanda de cumplimiento contra la Dirección Regional de Educación de Loreto y el Gobierno Regional de Loreto, a fin de que se ordene el cumplimiento de lo dispuesto por la Resolución Gerencial General Regional 240-2014-GRL-GGR, de fecha 16 de mayo de 2014, y que, en consecuencia, emita nueva resolución reconociéndole el reintegro de la bonificación especial por preparación de clases y evaluación equivalente al 30 % de su remuneración total, más los intereses legales y los costos del proceso.

El procurador público del Gobierno Regional de Loreto contesta la demanda manifestando que la resolución cuyo cumplimiento se pretende no cumple con los requisitos establecidos por el Tribunal Constitucional en la sentencia emitida en el Expediente 00168-2005-PC/TC, y que el beneficio reclamado por la accionante solo corresponde a los docentes en actividad y no a los cesantes.

El Segundo Juzgado Especializado en lo Civil de Maynas, con fecha 26 de abril de 2019 (f. 40), declara fundada la demanda, por considerar que la pretensión contenida en esta reúne los requisitos previstos por el



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02421-2021-PC/TC
LORETO
NANCY EDITH RÍOS
SHILING

Tribunal Constitucional para la procedencia de su exigencia a través de un proceso de cumplimiento, por lo que corresponde exigir a la demandada que realice las gestiones necesarias para el pago efectivo del beneficio reconocido.

La Sala Superior revisora, revocando la apelada, declara improcedente la demanda, por considerar que, en aplicación del artículo 5, inciso 2 del Código Procesal Constitucional, vigente en ese entonces, lo pretendido por la accionante debe ser dilucidado en un proceso ordinario que cuente con etapa probatoria.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. La demanda tiene por objeto que se ordene el cumplimiento de la Resolución Gerencial General Regional 240-2014-GRL-GGR, de fecha 16 de mayo de 2014, y que, en consecuencia, emita nueva resolución reconociéndole el reintegro de la bonificación especial por preparación de clases y evaluación equivalente al 30 % de su remuneración total, más los intereses legales y 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 5 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. De acuerdo con lo dispuesto en el inciso 6 del artículo 200 de la Constitución Política del Perú, en aplicación de los artículos 65 y 66 del Nuevo Código Procesal Constitucional y la reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre los procesos de cumplimiento, corresponde analizar si la resolución administrativa cuya ejecución se solicita cumple los requisitos mínimos comunes que debe reunir un acto administrativo para que sea exigible mediante el proceso de cumplimiento.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02421-2021-PC/TC
LORETO
NANCY EDITH RÍOS
SHILING

4. A su vez, en el fundamento 6 de la sentencia recaída en el Expediente 00102-2007-PC/TC, el Tribunal Constitucional ha precisado que cuando lo solicitado sea el cumplimiento de un acto administrativo

(...) cuando deba efectuarse un pronunciamiento sobre el fondo de la controversia se deberá revisar si existe algún cuestionamiento al derecho reconocido al reclamante, pues de haberlo —a pesar de la naturaleza del proceso de cumplimiento— corresponderá su esclarecimiento. De verificarse que el derecho no admite cuestionamiento corresponderá amparar la demanda; por el contrario, cuando el derecho sea debatido por algún motivo, como por ejemplo por estar contenido en un acto administrativo inválido o dictado por órgano incompetente, la demanda deberá desestimarse, en tanto el acto administrativo carece de la virtualidad suficiente para configurarse en un mandato por no tener validez legal. En este supuesto, el acto administrativo se ve afectado en su validez, al sustentarse en normas que no se ciñen al marco legal previsto para el otorgamiento del beneficio, lo que significa que no contienen un derecho incuestionable. En las STC 01676-2004-PC/TC, 03751-2004-PC/TC y 02214-2006-PC/TC, referidas al bono por función jurisdiccional y al bono fiscal, el Tribunal Constitucional desarrolla en la misma línea el supuesto de falta de virtualidad del mandato.

5. En el presente caso, se advierte que 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.
6. Por consiguiente, dado que el mandato contenido en la Resolución Gerencial General Regional 240-2014-GRL-GGR, de fecha 16 de mayo de 2014, cuyo cumplimiento se reclama en el presente proceso, no permite el reconocimiento de un derecho incuestionable del



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02421-2021-PC/TC
LORETO
NANCY EDITH RÍOS
SHILING

recurrente, corresponde declarar improcedente la demanda.

7. Sin perjuicio de lo anterior, es 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 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, por lo tanto, sus alcances rigen a partir del 17 de junio de 2022, por lo que no es aplicable, por tanto, para el caso en concreto, dado que la resolución administrativa cuyo cumplimiento se exige data del 16 de mayo de 2014.

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

HA RESUELTO

Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda de cumplimiento.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**MORALES SARAVIA
PACHECO ZERGA
DOMÍNGUEZ HARO
MONTEAGUDO VALDEZ**

PONENTE DOMÍNGUEZ HARO



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02421-2021-PC/TC
LORETO
NANCY EDITH RÍOS
SHILING

FUNDAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA PACHECO ZERGA

Coincido con mis colegas magistrados en que la demanda debe ser declarada improcedente por las razones ahí expuestas. Sin embargo, considero necesario precisar lo siguiente:

1. La Ley 31495 ordena a la Administración que se **allane a la pretensión**, “en el extremo referido a tomar como base la Remuneración Total para el cálculo de la bonificación, bajo responsabilidad” y, añade que, la existencia de un proceso judicial en trámite, no impide cumplir con esa obligación¹. Asimismo, establece que este reconocimiento se debe realizar “sin la exigencia de sentencia judicial y menos en calidad de cosa juzgada”².
2. Tienen derecho a esta bonificación únicamente, “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, solo respecto al periodo en que estuvo vigente dicho artículo, es decir, desde el 21 de mayo de 1990 hasta el 25 de noviembre de 2012”³.
3. La ley no ordena, porque sería inconstitucional, que los jueces estén obligados a una aplicación retroactiva del beneficio.
4. En el presente caso, la resolución administrativa cuyo cumplimiento se exige se ha emitido antes de la entrada en vigencia de la Ley 31495. Por tanto, si el recurrente considera encontrarse bajo los alcances de la Ley 31495, queda a salvo su derecho de hacerlo valer en la vía correspondiente.
5. De otro lado, cabe enfatizar que la resolución administrativa cuyo cumplimiento se exige, fue emitida en contravención de lo dispuesto en el artículo 9 del Decreto Supremo 051-91-PCM —vigente al momento de la referida emisión—, pues para todo cálculo de bonificaciones debe usarse la remuneración total permanente, salvo

¹ Artículo 4

² Artículo 1

³ Artículo 3



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02421-2021-PC/TC
LORETO
NANCY EDITH RÍOS
SHILING

para las excepciones establecidas en dicho artículo y para los supuestos señalados en la Resolución de Sala Plena 001-2011-SERVIR/TSC.

6. Asimismo, es importante recordar que el Tribunal Constitucional reconoció al Decreto Supremo 051-91-PCM, rango legal, pues fue emitido al amparo del artículo 211, inciso 20 de la Constitución de 1979, entonces vigente. Por ello, modificó válidamente el artículo 48 de la Ley 24029, Ley del Profesorado, modificada luego por la Ley 25212⁴.
7. Quiere esto decir que no estamos ante un supuesto de coexistencia simultánea de normas, lo que obligaría a preferir la aplicación de la norma específica sobre la norma general; pues, en lo que respecta al modo de cálculo de la bonificación especial mensual por preparación de clase y evaluación, la Ley 24029, modificada por la Ley 25212, fue reemplazada por el artículo 9 del Decreto Supremo 051-91-PCM. Se trata en todo caso, de una expresión del principio jurídico de posterioridad⁵.

S.

PACHECO ZERGA

⁴ Cfr. sentencia emitida en el expediente 00419-2001-AA/TC

⁵ Cfr. fundamento 54 de la sentencia emitida en el expediente 00047-2004-AI/TC



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02421-2021-PC/TC
LORETO
NANCY EDITH RÍOS
SHILING

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO GUTIÉRREZ TICSE

Con el debido respeto por la opinión de mis colegas, emito el presente voto singular por considerar que la pretensión debe ser declarada **FUNDADA**, conforme con los fundamentos que paso a exponer:

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 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.” (STC 02945-2003-AA/TC, f.j. 13)
2. En efecto, un Estado Constitucional no solo ampara las libertades, sino también -y de igual manera- los derechos sociales, además de estar intrínsecamente ligados. 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 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⁾.
3. Es, en ese orden de ideas, que el sistema constitucional no puede ser adverso a estas demandas sobre los derechos sociales, eludir el rol de pacificación del orden jurídico y deslindar la tutela por ausencia de normativa o por disposiciones lesivas de los derechos. Todo lo contrario, al órgano de control de la Constitución le corresponde establecer disposiciones jurisdiccionales que, en perspectiva tuitiva materialicen la plena vigencia de los derechos sociales y de su

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 02421-2021-PC/TC
LORETO
NANCY EDITH RÍOS
SHILING

núcleo esencial, prisma de todo el modelo constitucional, la dignidad humana.

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 son de vital importancia para la sociedad.
6. Es así como no solo soportaron el oprobio de los bajos sueldos, sino inclusive sus derechos y compensaciones, reconocidas por la Ley, fueron 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, generando una deuda interna que ha venido creciendo precisamente por la falta de compromiso de los poderes públicos con saldar estas obligaciones entre otros, precisamente, con los profesores y administrativos del sector educación.
7. Es lo que ha ocurrido con la denominada 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 noventa no ha sido pagada oportunamente, y hoy forma parte del pago de la *deuda social* del Estado a la que hemos hecho referencia, con respecto de los profesores y personal administrativo, cuya función resulta de vital importancia para el desarrollo de todo nivel



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02421-2021-PC/TC
LORETO
NANCY EDITH RÍOS
SHILING

educativo, al sentar las bases y los principios del desarrollo humano, social y económico de nuestra nación⁽⁷⁾.

8. Cabe indicar además que, durante todos estos años los profesores y personal administrativo en el sector educación han venido reclamando legítimamente el cumplimiento de sus derechos remunerativos, habiendo obtenido sendos reconocimientos de las propias entidades del Estado, pero únicamente en el papel.
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 sujetos a controversia compleja y condicionalidad presupuestal.
10. Lamentablemente, y con el debido respeto a mis colegas, considero que este argumento solamente posterga el derecho de los profesores y al personal administrativo en el sector educación a obtener lo que les corresponde, bajo el temor del excesivo gasto presupuestal, cuando el deber del juez constitucional es imponer una decisión ineludible a la Administración cuanto se trata de remuneraciones o de compensaciones sociales de poblaciones postergadas socialmente, como ocurre en el presente caso.
11. Desnaturaliza además el sentido del proceso de cumplimiento, sobre todo, al no observar los criterios que el nuevo Código Procesal Constitucional para la estimación de las pretensiones en estos procesos.

El mandamus sí contiene un mandato cierto

12. En el presente caso, el demandante solicita el cumplimiento de la Resolución Gerencial General Regional 240-2014-GRL.GGR, de fecha 16 de mayo de 2014, expedida por la Dirección Regional de Educación de Loreto, que resuelve:
(...)

Artículo 2º.- DISPONER a la Dirección Regional de Educación de Loreto emita nueva resolución

⁷ 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 02421-2021-PC/TC
LORETO
NANCY EDITH RÍOS
SHILING

Administrativa reconociendo el reintegro de Bonificación Especial por Preparación de clases y Evaluación equivalente al 30% de la remuneración total de la administrada hasta la fecha en que cesó.

(...)

13. Como se advierte, 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 el artículo 48 de la Ley 24029, Ley del Profesorado, modificado por la Ley 25212, y lo señalado por artículo 9 del Decreto Supremo 051-91-PCM, 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.
14. Dicha antinomia ha sido superada ya en la jurisprudencia. 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 para un supuesto mejor se adapte a un supuesto de hecho planteado ⁽⁸⁾.
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 que se adaptan 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.

⁸ 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 02421-2021-PC/TC
LORETO
NANCY EDITH RÍOS
SHILING

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 (STC 00168-2005-PC/TC); no obstante que dicho precedente, si bien no ha sido revocado formalmente, lo cierto es que 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.*

(...)

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 N° 7019-2013-Callao ⁽⁹⁾ señaló como **precedente judicial vinculante** en su considerando décimo tercero lo siguiente:

⁹ Jurisprudencia reiterativa: (Casación N° 9271-2009-Puno, Casación N° 288-2012-Ica, Casación N° 5195-2013-Junín, Casación N° 6871-2013-Lambayeque, Casación N° 2041-2013-Piura, Casación N° 7878-2013-Lima Norte, Casación N° 14316-2015-La Libertad, Casación N° 18621-2015-Callao, Casación N° 19705-2015-Callao, Casación N° 3210-2016-La Libertad, Casación N° 6229-2018-San Martín, Casación N° 12878-2017-Tumbes, entre otras); en todas estas decisiones, se ha determinado que el cómputo de la referida bonificación se debe hacer en base a la remuneración total o íntegra.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02421-2021-PC/TC
LORETO
NANCY EDITH RÍOS
SHILING

“(…) 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 integra 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.”(cursiva y subrayado es nuestro)

18. Como puede advertirse, se trata ya no solamente de un *mandamus* cierto, sino además de un criterio pacífico ya asumido por la judicatura ordinaria. De esta manera, el Tribunal Constitucional no puede sino reconvertir su jurisprudencia en mayoría para entender el cambio interpretativo que se viene empleando en estos casos.

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 de los beneficios sociales del trabajador, tiene prioridad sobre cualquiera otra obligación del empleador” (el subrayado es nuestro)
20. Asimismo, el Tribunal Constitucional ha expresado que las falencias económicas del estado no pueden ser justificativos de una omisión de pago tan evidente y que no es indiferente a la situación que puede generarse tras la exigibilidad de una resolución administrativa que implica el otorgamiento de un monto dinerario. Tampoco es razonable que las entidades administrativas pretendan hacer de sus obligaciones económicas una opción de cumplimiento absolutamente discrecional, entendiendo 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 (STC 02435-2005-PC/TC, f.2).
21. En ese sentido, si bien es verdad que la ejecución de estas demandas que contienen un *mandamus* presupuestal no pueden cumplirse en lo inmediato de forma absoluta, no es menos cierto que se deben



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02421-2021-PC/TC
LORETO
NANCY EDITH RÍOS
SHILING

procurar formulas adecuadas que, por un lado, generen un pago razonable y, de otro, no generen una negación sistemática del cumplimiento de estos pagos condenando a los beneficiarios a litigar hasta la vejez, afectando así no solo el núcleo esencial de la Constitución sino además los tratados internacionales en materia de derechos humanos suscritos por nuestro país.

La Ley N° 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”

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 en calidad de cosa juzgada, reconociendo el derecho de los profesores, activos, cesantes y contratados, en sede administrativa a 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. En 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 responsabilidad.

Los procesos judiciales en trámite señalados en el primer párrafo del presente artículo no son impedimento para el



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02421-2021-PC/TC
LORETO
NANCY EDITH RÍOS
SHILING

cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 2 de la presente ley. (subrayado y 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. (...)

24. Es así como la Ley 31495, tal como lo señala en su texto, comprende a los procesos en trámite, esto es, también a los que se encuentran en sede del Tribunal Constitucional.
25. En definitiva, la pretensión -con el mínimo de actuación interpretativa y probatoria de acuerdo con la nueva norma procesal constitucional y al movimiento jurisprudencial- deviene en tutelable; más aún, si de lo que hemos podido advertir, ya se viene implementando el Fondo de Bonificaciones Magisteriales, orientado al pago de estas deudas, correspondiendo a la Dirección Nacional del Tesoro Público asignar el monto que determine al citado fondo.

Por las consideraciones expuestas, en el presente caso, mi voto es porque se declare **FUNDADA** la demanda en todos sus extremos, y se ORDENE el cumplimiento de la Resolución Gerencial General Regional 240-2014-GRL.GGR, de fecha 16 de mayo de 2014, la cual dispuso la emisión de una nueva resolución Administrativa reconociendo el reintegro de Bonificación Especial por Preparación de clases y Evaluación equivalente al 30% de la remuneración total de la administrada hasta la fecha en que cesó.

S.

GUTIÉRREZ TICSE



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02421-2021-PC/TC
LORETO
NANCY EDITH RÍOS
SHILING

VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO OCHOA CARDICH

Con el debido respeto por la posición de mis distinguidos colegas, discrepo de la ponencia presentada en el presente caso pues desde mi punto de vista existen razones atendibles para declarar fundada la demanda interpuesta. Las razones que sustentan mi posición se resumen en lo siguiente:

1. Con base en los artículos 8¹⁰ y 9¹¹ 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 48¹² 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

¹⁰ 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.

¹¹ 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.

¹² 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 02421-2021-PC/TC
LORETO
NANCY EDITH RÍOS
SHILING

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.

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”¹³.
3. Según la mencionada ley, el reconocimiento y pago debe hacerse al margen de que exista una sentencia judicial que así lo disponga¹⁴, aplica incluso para los procesos judiciales en trámite¹⁵

¹³ “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%20E2%80%9CLey%20que%20reconoce,en%20calidad%20de%20cosa%20juzgada%20E2%80%9D.

¹⁴ “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)

¹⁵ “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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02421-2021-PC/TC
LORETO
NANCY EDITH RÍOS
SHILING

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. 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

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 02421-2021-PC/TC
LORETO
NANCY EDITH RÍOS
SHILING

la administración debe emitir las resoluciones administrativas que correspondan reconociendo estos derechos¹⁶.

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 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

¹⁶ “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 02421-2021-PC/TC
LORETO
NANCY EDITH RÍOS
SHILING

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 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02421-2021-PC/TC
LORETO
NANCY EDITH RÍOS
SHILING

**VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO
HERNÁNDEZ CHÁVEZ**

Con el debido respeto por la posición de mis distinguidos colegas, emito el siguiente voto singular, en tanto discrepo del fallo adoptado en la ponencia suscrita por la mayoría, mediante el cual se declara improcedente la demanda. Desde mi punto de vista existen razones atendibles para declarar fundada la demanda interpuesta. Las razones que sustentan mi posición se resumen en lo siguiente:

1. En el presente caso, la demandante solicita el cumplimiento de lo dispuesto en Resolución Gerencial General Regional 240-2014-GRL-GGR de fecha del 16 de mayo de 2014, y que, en consecuencia, emita nueva resolución reconociendo el reintegro de la bonificación especial por preparación de clases y evaluación equivalente al 30% de su remuneración total, más los intereses legales y los costos del proceso.
2. La ponencia suscrita por la mayoría resuelve declarar IMPROCEDENTE la demanda en base a que la Resolución administrativa cuyo cumplimiento se exige data del 16 de mayo de 2014, y por tanto no podría aplicarse la Ley 31495 que fue publicada en el diario oficial El Peruano el 16 de junio de 2022. Asimismo, se invoca lo resuelto por este Tribunal en el expediente 02023-2012-PC/TC, el cual señala que la bonificación por preparación de clases y evaluación están excluidos de los beneficios en los cuales se aplica, para su cálculo, el concepto de “remuneración total” en base a lo dicho en el precedente de observancia obligatoria de la Resolución de Sala Plena 001-2011-SEVIR/TSC de fecha del 14 de junio de 2011.
3. Dicho criterio sigue en la línea jurisprudencial según el cual 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”. El sustento de la aplicación del concepto de “remuneración total permanente” en lugar del concepto de “remuneración total” es en base a la interpretación conjunta del Decreto Supremo 051-91-PC, y la Resolución de Sala Plena 001-2011-SERVIR/TSC.
4. Toda duda interpretativa ha quedado resuelta con la entrada en



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 02421-2021-PC/TC
LORETO
NANCY EDITH RÍOS
SHILING

vigencia de la Ley 31495 – “Ley que reconoce el derecho y dispone el pago de la bonificación especial por preparación de clases y evaluación, bonificación adicional por desempeño del cargo y por preparación de documentos de gestión, sin la exigencia de sentencia judicial y menos en calidad de cosa juzgada” tras su publicación el 16 de junio del 2022. Esta norma culminó con el debate respecto a qué concepto utilizar para el pago de las bonificaciones, precisando que esto debe hacerse en base a la “remuneración total”, así como también precisó que la bonificación sólo alcanza al periodo en que estuvo vigente la misma, es decir, desde el 21 de mayo de 1990 hasta el 25 de noviembre de 2012.

5. Finalmente, en cuanto a la aplicación de esta regulación en el tiempo, debemos de precisar que la Ley 31495 es una “Ley interpretativa”. La entrada en vigencia de esta norma no pretende desconocer la disyuntiva respecto a qué concepto utilizar como base para el cálculo de la bonificación, sino que pretende esclarecer respecto a qué concepto ha debido emplearse y se debe emplear en casos futuros. He ahí porque la norma incluye a aquellos procesos que aún se encuentran en estado de trámite.

Por las razones expuestas aquí, mi voto es por declarar **FUNDADA** la presente demanda de cumplimiento, y por tanto **ORDENAR** a la emplazada el cumplimiento de la Resolución Gerencial General Regional 240-2014-GRL-GGR.

S.

HERNÁNDEZ CHÁVEZ