



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 300/2025

EXP. N° 00383-2024-PC/TC
LA LIBERTAD
DOMINGA CELIDOÑA RUBIO
RÍOS

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 6 días del mes de marzo de 2025, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Domínguez Haro, Gutiérrez Ticse y Ochoa Cardich, ha emitido la presente sentencia. El magistrado Gutiérrez Ticse emitió fundamento voto, el cual se agrega. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.



ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por Dominga Celidoña Rubio Ríos contra la resolución de fojas 43, de fecha 7 de setiembre de 2023, expedida por la Primera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de La Libertad, que declaró improcedente la demanda de cumplimiento de autos.

ANTECEDENTES

Demanda

Con fecha 13 de febrero de 2023, Dominga Celidoña Rubio Ríos interpone demanda de cumplimiento contra la Unidad de Gestión Educativa Local 4 Trujillo Sur Este, a fin de que se le compela a cumplir con lo dispuesto en la Resolución Directoral 03229-2019-GRLL-GGR/GRSE/UGEL04 TSE, de fecha 8 de noviembre de 2019; y, en ese sentido, se le pague la suma de S/ 41,972.31 soles —por concepto de bonificación por preparación de clases—, y S/ 4,020.69 soles —por concepto de intereses legales—¹.

Auto de admisión a trámite de la demanda

El Primer Juzgado Civil de Trujillo, mediante Resolución 1, de fecha 30 de enero de 2023, admite a trámite la demanda y emplaza a la procuraduría pública del Gobierno Regional de La Libertad². Empero, esta última no se apersonó ni contestó la demanda ni pidió hacer uso de la palabra, a pesar de ser válidamente notificada³.

¹ Fojas 6.

² Fojas 12.

³ Fojas 15.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 00383-2024-PC/TC
LA LIBERTAD
DOMINGA CELIDONA RUBIO
RÍOS

Sentencia de primera instancia o grado

El *a quo* mediante Resolución 2, de fecha 27 de abril de 2023, declara improcedente la demanda, tras advertir que el *mandamus* cuyo cumplimiento se exige está sujeto a controversia, toda vez que el monto ha sido calculado tomando en cuenta la remuneración total y no la remuneración total permanente⁴.

Sentencia de segunda instancia o grado

La Sala Superior revisora confirma la apelada por argumentos similares, tras coincidir con lo señalado por el *a quo*⁵.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. Para esta Sala del Tribunal Constitucional, la demanda tiene por objeto que se haga cumplir la Resolución Directoral 03229-2019-GRLL-GGR/GRSE/UGEL04 TSE, de fecha 8 de noviembre de 2019; y, en ese sentido, se le pague la suma de S/ 41,972.31 soles —por concepto de bonificación por preparación de clases—, y S/ 4,020.69 soles —por concepto de intereses legales—⁶.

Requisito especial de la demanda

2. Pues bien, a juicio de esta Sala del Tribunal Constitucional, la demanda de autos cumple el requisito especial de procedencia establecido en artículo 69 del Nuevo Código Procesal Constitucional, por cuanto la recurrente intimó a la emplazada el cumplimiento de la citada resolución; sin embargo, esta última no respondió dicho requerimiento⁷, tanto es así que ni siquiera se apersonó a los actuados.

Sobre la remuneración total y la remuneración total permanente

3. El artículo 200, inciso 6, de la Constitución Política establece que la

⁴ Fojas 17.

⁵ Fojas 43.

⁶ Fojas 6.

⁷ Fojas 3.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 00383-2024-PC/TC
LA LIBERTAD
DOMINGA CELIDONA RUBIO
RÍOS

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.

4. Por otro lado, debe considerarse que los conceptos de remuneración total permanente y remuneración total fueron definidos en el artículo 8 del Decreto Supremo 051-91-PCM de la siguiente manera:
 - 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.
5. Las referidas definiciones no contienen controversia, entendiéndose, por un lado, como “remuneración total permanente” a aquella que está compuesta por conceptos remunerativos constantes en el tiempo y de otorgamiento general; y, por otro lado, la “remuneración total” que comprende a la remuneración total permanente y los demás conceptos adicionales otorgados por ley. Esta última se torna, para fines de cálculo, más beneficiosa.
6. Ahora bien, con el fin de entender la aplicación de estos conceptos, desde un recuento histórico de la normativa que otorga las bonificaciones por distintos conceptos a los profesores, se tiene lo siguiente:
 - a) El 15 de diciembre de 1984 se publicó la Ley 24029, Ley del Profesorado, la cual prescribía en su artículo 48, lo siguiente:

Artículo 48.- El profesor que presta servicios en zonas de frontera, selva, medio rural, lugares inhóspitos o de altura excepcional, expresamente señalados por Resolución Ministerial, percibe la bonificación correspondiente.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 00383-2024-PC/TC
LA LIBERTAD
DOMINGA CELIDONA RUBIO
RÍOS

- b) Con fecha 20 de mayo de 1990, se publicó la Ley 25212, el cual modificó varios artículos de la Ley 24029, entre ellos el artículo 48, el mismo que quedó redactado de la siguiente forma:

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**.

El Personal Directivo y Jerárquico, así como el Personal Docente de la Administración de Educación, así como el Personal Docente de Educación Superior incluidos en la presente Ley, perciben, además, una bonificación adicional por el desempeño del cargo y por la preparación de documentos de gestión equivalente al 5% de su **remuneración total**.

El profesor que presta servicios en: zona de frontera, selva, zona rural, altura excepcional, zona de menor desarrollo relativo y emergencia tiene derecho a percibir una bonificación por zona diferenciada del 10% de su **remuneración permanente** por cada uno de los conceptos señalados hasta un máximo de tres. (El resaltado es nuestro)

Esta modificatoria extiende a la generalidad de profesores (ya no sólo a los de zonas de frontera, selva, medio rural, lugares inhóspitos o de altura excepcional) el pago por concepto de bonificación establecido en el primigenio artículo 48 de la Ley 24029 y también determina con base a qué tipo de remuneración se calcularán las bonificaciones otorgadas, según sea el caso.

- c) Con fecha 6 de marzo de 1991, se publicó el Decreto Supremo 051-91-PCM, que “establecen en forma transitoria las normas reglamentarias orientadas a determinar los niveles remunerativos de los funcionarios, directivos, servidores y pensionistas del Estado en el marco del Proceso de Homologación, Carrera Pública y Sistema Único de Remuneraciones y Bonificaciones”, en cuyo artículo 10 establece:

Artículo 10.- Precítese que lo dispuesto en el Artículo 48 de la Ley del Profesorado N° 24029 modificada por Ley N° 25212, se aplica sobre la **Remuneración Total Permanente** establecida en el presente Decreto Supremo.” (El resaltado es nuestro)

El artículo 10 del Decreto Supremo 051-91-PCM precisó que las bonificaciones otorgadas por el artículo 48 de la Ley 24029 se calculan sobre la “remuneración total permanente”; a diferencia de lo que establecía el artículo 48, el cual establecía que la bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación y la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 00383-2024-PC/TC
LA LIBERTAD
DOMINGA CELIDOÑA RUBIO
RÍOS

bonificación adicional por el desempeño del cargo y por la preparación de documentos de gestión se calculaban sobre la “remuneración total” y la bonificación por zona diferenciada se calculaba sobre la “remuneración permanente”.

- d) Con fecha 25 de noviembre del 2012, se publica la Ley 29944, Ley de Reforma Magisterial, en cuya décima sexta disposición complementaria, transitoria y final deroga la Ley 24029, Ley del Profesorado. En ese sentido, cualquier pedido que se realiza con el objetivo de reclamar el pago de las mencionadas bonificaciones, solo comprenderá el periodo comprendido entre los años 1991 al 2012.
- e) Finalmente, se publica la Ley 31495, el 16 de junio de 2022, la cual establece en su artículo 1 que:

“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.” (El resaltado es nuestro)

Según esta ley, el cálculo de las bonificaciones deberá realizarse – tal como estuvo establecido en la Ley 24029– tomando como base la remuneración total.

Sobre la Resolución de Sala Plena 001-2011-SERVIR/TSC

- 7. En la resolución de sala plena de fecha 14 de junio de 2011, que tiene carácter de precedente administrativo de observancia obligatoria, el Tribunal del Servicio Civil señaló que:

“Establecida la existencia de normas estatales vigentes y simultáneamente aplicables ante un mismo supuesto de hecho, pero con contenidos divergentes, es necesario recurrir a los tres criterios que la teoría general del derecho plantea sobre la determinación de la norma aplicable: la jerarquía, la especialidad y la temporalidad; cuya aplicación ha sido resumida por Neves Mujica del siguiente modo: “si las normas divergentes tienen rango distinto, debe preferirse la superior sobre la inferior; si su rango es el mismo, la escogida debe ser la de alcance especial sobre la general; pero si tienen igual ámbito, ambas especiales o generales, debe preferirse la posterior sobre la anterior”.

En atención al caso que nos concierne, por cuanto el Decreto Supremo N° 051-91-PCM tiene la misma jerarquía normativa que el Decreto Legislativo



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 00383-2024-PC/TC
LA LIBERTAD
DOMINGA CELIDONA RUBIO
RÍOS

N° 276 y que la Ley N° 24029, resulta pertinente la aplicación del principio de especialidad, entendido como “la preferencia aplicativa de la norma reguladora de una especie de cierto género sobre la norma reguladora de tal género en su totalidad”.

Con relación a ello, cabe recordar que el principio de especialidad nos refiere la “aplicación de la norma general, a menos que en el supuesto de la vida real, se dé las circunstancias más específicas y en parte divergentes del supuesto de hecho de la norma especial, en cuyo caso se aplicará esta última”. Es decir, este principio resultará debidamente aplicable cuando la norma especial sea la que mejor se adapte al supuesto de hecho planteado.

En atención a lo expuesto, debe darse preferencia a las normas contenidas en el Artículo 54° del Decreto Legislativo N° 276, en los artículos 144° y 145° del Reglamento del Decreto Legislativo N° 276, en los **artículos 51° y 52° de la Ley N° 24029**, y en los artículos 219° y 220° del Reglamento de la N° 24029, por cuanto todas estas normas prevén consecuencias jurídicas que se adaptan mejor al supuesto de hecho representado por todos los servidores y funcionarios que han adquirido el derecho de acceder a los beneficios económicos enumerados en el fundamento de la presente resolución”. (Resaltado nuestro).

8. Tal como se advierte, según el Tribunal del Servicio Civil, como existen normas vigentes, simultáneamente aplicables y con el mismo rango, ante un mismo supuesto de hecho, pero con contenidos distintos, es de aplicación el principio de especialidad, es decir, es aplicable la norma especial (entre los cuales se encuentran los artículos 51 y 52 de la Ley 24029) cuando esta se adapte mejor al supuesto de hecho planteado. En ese sentido, se dio preferencia, en lo referido específicamente a los profesores, a las normas contenidas en los artículos 51 y 52 de la Ley 24029, por cuanto prevén consecuencias jurídicas que se adaptan mejor al supuesto de hecho, a diferencia de la generalidad de servidores y funcionarios.
9. Sin embargo, no hay mención alguna al artículo 48 de la Ley 24029; por lo que, este artículo no fue objeto de análisis por parte de la Resolución de Sala Plena 001-2011-SERVIR/TSC, es decir, no se realizó análisis alguno referido a las bonificaciones establecidas en el mencionado artículo 48, pues su finalidad no era analizar este, sino otros artículos, dentro de los cuales se encontraban los artículos 51 y 52 de la Ley 24029. Por tanto, si bien la Resolución de Sala Plena 001-2011-SERVIR/TSC, enumera, enunciativamente, algunas bonificaciones y pagos que se han de calcular sobre la base de la remuneración total, no significa, a *contrario sensu*, que todas las demás bonificaciones *no* se calculen de esta manera, pues, al tratarse



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 00383-2024-PC/TC
LA LIBERTAD
DOMINGA CELIDONA RUBIO
RÍOS

de un listado enunciativo, las demás bonificaciones, como las contenidas en el artículo 48 de la Ley 24029, deberán ser objeto de un análisis específico para determinar si se calculan sobre la base de la “remuneración total permanente” o sobre la “remuneración total”. En ese mismo sentido, el Informe Legal 326-2012-SERVIR/GG-OAJ, al momento de determinar los alcances de la Resolución de Sala Plena 001-2011-SERVIR/TSC, expresó:

- 2.2. En el fundamento 21 del precedente de observancia obligatoria del Tribunal del Servicio Civil, establecido mediante Resolución de Sala Plena N° 001-2011-SERVIR/TSC, se señalan los beneficios en los que no es aplicable la remuneración total permanente.

Sin embargo, cabe destacar que **dicho precedente, al no hacer referencia de manera expresa a la bonificación por preparación de clases, resultaría inaplicable a este tipo de beneficio.** [...]

Sin perjuicio de lo expresado, cabe anotar que el Tribunal del Servicio Civil, mediante diversas resoluciones (disponibles en: www.servir.gob.pe), ha establecido que **el cálculo de la bonificación por preparación de clases se realiza en base a la remuneración total del servidor**; no obstante, dichos pronunciamientos no tienen la calidad de precedente administrativo vinculante. Siendo así, lo resuelto por el Tribunal del Servicio Civil tiene valor para los casos concretos en que dichas resoluciones hayan recaído. [...]

III. Conclusiones

- 3.1. El Tribunal del Servicio Civil, estableció mediante precedente administrativo de observancia obligatoria, los beneficios que tenían que ser calculados en función a la remuneración total, entre los cuales **no se encuentra la bonificación mensual por preparación de clases, por lo que no podría aplicarse a este último lo señalado en el referido precedente vinculante.** [...]
(Resaltado nuestro)

10. En consecuencia, el precedente de observancia obligatoria del Tribunal del Servicio Civil, establecido mediante Resolución de Sala Plena 001-2011-SERVIR/TSC, no puede ser aplicado a las bonificaciones establecidas en el artículo 48 de la Ley 24029, pues este artículo no fue objeto de análisis por parte de dicha resolución, la cual, en su fundamento 11, delimita que “se vislumbra una divergencia normativa entre lo dispuesto por el artículo 9° del Decreto Supremo N° 051-91-PCM, que coloca a la remuneración total permanente como base de cálculo para las bonificaciones, beneficios y demás conceptos remunerativos percibidos por los servidores y



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 00383-2024-PC/TC
LA LIBERTAD
DOMINGA CELIDOÑA RUBIO
RÍOS

funcionarios públicos, y lo previsto en el artículo 54° del Decreto Legislativo N° 276, de los artículos 144° y 145° de su Reglamento, y de los **artículos 51° y 52° de la Ley 24029**, que tienen en común la aplicación de la remuneración mensual total [...]. (Resaltado nuestro).

Sobre el artículo 48 de la Ley 24029 y la precisión dispuesta en el artículo 10 del Decreto Supremo 051-91-PCM

11. Como se ha señalado *supra*, con la modificación introducida por la Ley 25212, el artículo 48 de la Ley 24029 disponía, con suficiente claridad, que la bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación y la bonificación adicional por el desempeño del cargo y por la preparación de documentos de gestión se calculaban sobre la remuneración total, a diferencia de la bonificación por zona diferenciada que se calculaba sobre la remuneración permanente.
12. Con posterioridad, con el artículo 10 del Decreto Supremo 051-91-PCM la “remuneración total permanente”, si bien se mantiene para el cálculo de la bonificación por zona diferenciada; también se extiende para el cálculo de la bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación y la bonificación adicional por el desempeño del cargo y por la preparación de documentos de gestión.
13. Ahora, el tercer párrafo del considerando del Decreto Supremo 051-91-PCM expresaba que dicho decreto se emitía de conformidad con el artículo 211, inciso 20, de la Constitución Política de 1979, el cual establecía como una de las atribuciones y obligaciones del Presidente de la República “Administrar la hacienda pública; negociar los empréstitos; y dictar **medidas extraordinarias** en materia económica y financiera, cuando así lo requiera el interés nacional y con cargo de dar cuenta al Congreso” (el resaltado es nuestro).
14. Asimismo, el artículo 3 de la Ley 25397, Ley de Control Parlamentario sobre los Actos Normativos del Presidente de la República, estableció que “Las medidas extraordinarias a que se refiere el inciso 20) del artículo 211° y el artículo 132° de la Constitución Política, se dictan a través de disposiciones denominadas **“Decretos Supremos Extraordinarios”** (el resaltado es nuestro). De la misma manera, el artículo 5 de la misma Ley 25397 establecía que “Los Decretos Supremos Extraordinarios se fundamentan en la



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 00383-2024-PC/TC
LA LIBERTAD
DOMINGA CELIDONA RUBIO
RÍOS

urgencia de normar situaciones extraordinarias e imprevisibles cuyos efectos o el riesgo inminente que se extiendan constituye un peligro para la economía nacional o las finanzas públicas, circunstancias que deben quedar expresadas en los considerandos del decreto”.

15. Es decir, la emisión de todo decreto supremo extraordinario se sustentaba en la urgencia de afrontar situaciones extraordinarias e imprevisibles que comprometían seriamente la economía y finanzas del país; pues, justamente, allí reside su naturaleza de extraordinario. En tal sentido, un decreto supremo extraordinario no tiene por objeto “precisar” otras leyes, como lo realizó el artículo 10 del Decreto Supremo 051-91-PCM, cuyo tenor expresa: “**Precísase** que lo dispuesto en el Artículo 48 de la Ley del Profesorado N° 24029, modificada por Ley N° 25212, se aplica sobre la Remuneración Total Permanente establecida en el presente Decreto Supremo” (El resaltado es nuestro).
16. Según el Diccionario de la Real Academia Española, “precisar” se define como “Fijar o determinar de modo preciso”. Es decir, con “precisar” se define aquello que es oscuro o está confuso. Esto es, el artículo 10 del Decreto Supremo 051-91-PCM pretendió precisar el tipo de remuneración que debía tomarse en cuenta para el cálculo de las bonificaciones otorgadas por el artículo 48 de la Ley 24029, Ley del Profesorado, como si este artículo no fuera lo suficientemente claro al determinar que la bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación y la bonificación adicional por el desempeño del cargo y por la preparación de documentos de gestión se calculaban sobre la “remuneración total” y la bonificación por zona diferenciada se calculaba sobre la “remuneración total permanente”.
17. En este orden de ideas, el artículo 10 del Decreto Supremo 051-91-PCM precisaba la remuneración a tomar en cuenta para el cálculo de las bonificaciones establecidas en el artículo 48 de la Ley 24029, Ley del Profesorado, cuestión que no era ni oscura ni confusa; por el contrario, era clara y no generaba alguna duda. De la misma forma, el artículo 10 del Decreto Supremo 051-91-PCM, al constituir un decreto supremo extraordinario, no se dirigió a normar una situación extraordinaria o imprevisible que atente contra la economía o finanzas del país; sino, se destinó a precisar una situación ordinaria sumamente clara, lo cual no forma parte de su objeto; por lo que, el referido artículo 10 no puede generar controversia alguna.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 00383-2024-PC/TC
LA LIBERTAD
DOMINGA CELIDONA RUBIO
RÍOS

18. En ese sentido, la bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación y la bonificación adicional por el desempeño del cargo y por la preparación de documentos de gestión se calcula sobre la “remuneración total”, a diferencia de la bonificación por zona diferenciada que se calcula sobre la “remuneración permanente”. Esto es así, debido al artículo 48 de la Ley 24029, Ley del Profesorado; modificada por Ley 25212.

Análisis del caso en concreto

19. A juicio de esta Sala del Tribunal Constitucional, el mandato contenido en la Resolución Directoral 03229-2019-GRLL-GGR/GRSE/UGEL04 TSE, de fecha 8 de noviembre de 2019, cuyo cumplimiento se reclama en el presente proceso, reconoce de un derecho incuestionable de la recurrente, pues el mandato ordenado en ese acto administrativo es claro y preciso, en la medida en que la beneficia con montos específicos que deben serle honrados. En todo caso, cabe recalcar que la rebeldía de la emplazada en defender sus intereses no puede perjudicar a la accionante, quien precisamente denuncia que es víctima de la inconstitucional inacción de dicho gobierno regional, el que ni siquiera ha acreditado haber dejado sin efecto dicha resolución administrativa conforme a lo previsto en el Derecho *infraconstitucional* ni tampoco ha acreditado haber emprendido las acciones judiciales para declarar su nulidad de oficio, en caso ello fuera viable.
20. En ese sentido, cabe concluir que la Resolución Directoral 03229-2019-GRLL-GGR/GRSE/UGEL04 TSE es de ineludible y obligatorio cumplimiento. En consecuencia, corresponde declarar fundada la demanda, más aún si, como ha sido desarrollado *supra*, lo determinado en el acto administrativo cuyo cumplimiento se exige no se encuentra sujeto a controversia compleja ni a interpretaciones dispares. Y, es más, goza de presunción de validez.
21. Por ende, esta Sala del Tribunal Constitucional estima que los montos reconocidos en la referida resolución administrativa deben ser abonados a la accionante. Y, además, corresponde que la emplazada debe asumir los costos del proceso conforme a lo previsto en el artículo 28 del Nuevo Código Procesal Constitucional, los mismos que deberán ser liquidados en la etapa de ejecución de la presente



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 00383-2024-PC/TC
LA LIBERTAD
DOMINGA CELIDOÑA RUBIO
RÍOS

sentencia.

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

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda de cumplimiento. Y, en tal sentido, ordenar el pago de lo dispuesto en la Resolución Directoral 03229-2019-GRLL-GGR/GRSE/UGEL04 TSE, de fecha 8 de noviembre de 2019.
2. Condenar a la emplazada al pago de los costos del proceso.

Publíquese y notifíquese.

SS.

DOMÍNGUEZ HARO
GUTIÉRREZ TICSE
OCHOA CARDICH

PONENTE DOMÍNGUEZ HARO



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 00383-2024-PC/TC
LA LIBERTAD
DOMINGA CELIDONA RUBIO
RÍOS

FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO GUTIÉRREZ TICSE

Sin perjuicio de suscribir la ponencia, considero relevante expresar los siguientes 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, 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 sólo ampara las libertades, sino también -y de igual manera- los derechos sociales, además de estar intrínsecamente ligados. Como asevera Ferrajoli, 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 dichos derechos conlleva que tanto los derechos políticos como los de la libertad estén destinados a quedarse en el papel⁸.
3. En ese orden de ideas, el sistema constitucional no puede ser adverso a estas demandas sobre 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 estos derechos y de su núcleo esencial, prisma de todo el modelo constitucional, la dignidad humana como fin supremo de la sociedad y del Estado.

⁸ Ferrajoli, L. (2006). Las Garantías Constitucionales de los Derechos Fundamentales. *Cuadernos de Filosofía del Derecho* (29), 15-31. (p. 19).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 00383-2024-PC/TC
LA LIBERTAD
DOMINGA CELIDOÑA RUBIO
RÍOS

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 han sido pagados oportunamente, y hoy forma parte 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 educativo, al sentar las bases y los principios del desarrollo humano, social y económico de nuestra nación⁹.

⁹ 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° 00383-2024-PC/TC
LA LIBERTAD
DOMINGA CELIDOÑA RUBIO
RÍOS

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 sujeto a controversia compleja y condicionalidad presupuestal.
10. Considero que el argumento señalado *supra* 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.

Sobre la falta de disponibilidad económica

12. 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.
13. Asimismo, el Tribunal Constitucional ha expresado que las falencias económicas del Estado no pueden justificar 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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N° 00383-2024-PC/TC
LA LIBERTAD
DOMINGA CELIDOÑA RUBIO
RÍOS

02435-2005-PC/TC, f.2).

14. 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 procurar fórmulas 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 sólo el núcleo esencial de la Constitución sino además los tratados internacionales en materia de derechos humanos suscritos por nuestro país.

El Caso Concreto

15. La recurrente solicita que se haga cumplir la Resolución Directoral 03229-2019-GRLL-GGR/GRSE/UGEL04 TSE, de fecha 8 de noviembre de 2019; y, en ese sentido, se le pague la suma de S/.41,972.31 soles —por concepto de bonificación por preparación de clases—, y S/ 4,020.69 soles —por concepto de intereses legales—.
16. Considero que el mandato contenido en la Resolución Directoral mencionada es claro, preciso y de ineludible y obligatorio cumplimiento. En consecuencia, corresponde declarar fundada la demanda, con costos.

S.

GUTIÉRREZ TICSE