



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00452-2021-PA/TC  
LIMA  
ALEJANDRO AUGUSTO CUSTODIO  
PANDURO Y OTROS

## SENTENCIA INTERLOCUTORIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Lima, 18 de mayo de 2021

### ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Alejandro Augusto Custodio Panduro y otros contra la resolución de fojas 64, de fecha 5 de noviembre de 2019, expedida por la Primera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró improcedente la demanda de autos.

### FUNDAMENTOS

1. En la sentencia emitida en el Expediente 00987-2014-PA/TC, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 29 de agosto de 2014, este Tribunal estableció en el fundamento 49, con carácter de precedente, que se expedirá sentencia interlocutoria denegatoria, dictada sin más trámite, cuando concurra alguno de los siguientes supuestos, que igualmente están contenidos en el artículo 11 del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional, los cuales se presentan cuando:

- a) Carezca de fundamentación la supuesta vulneración que se invoque.
- b) La cuestión de Derecho contenida en el recurso no sea de especial trascendencia constitucional.
- c) La cuestión de Derecho invocada contradiga un precedente del Tribunal Constitucional.
- d) Se haya decidido de manera desestimatoria en casos sustancialmente iguales.

2. En la sentencia emitida en el Expediente 04128-2013-PA/TC, publicada el 15 de setiembre de 2014 en el portal web institucional, el Tribunal Constitucional declaró infundada la demanda y dejó establecido que la aplicación, en el caso concreto, de la Ley 29944, de Reforma Magisterial, no vulneraba los derechos constitucionales a la remuneración y al trabajo, entre otros invocados por la parte demandante. En tal sentido, precisó que la migración de los profesores de los cinco niveles magisteriales de la Ley 24029 a las tres primeras escalas de la Ley 29944, así como una eventual reducción en la remuneración de los profesores, son actos que encuentran justificación, pues responden a una causa objetiva: la reestructuración total de la carrera magisterial basada en la meritocracia en la actividad docente y

Firmado digitalmente por:  
OTAROLA SANTILLANA Janet  
Pilar FAU 20217267618 soft  
Motivo: Doy fé  
Fecha: 21/06/2021 09:27:55-0500

Firmado digitalmente por:  
MIRANDA CANALES Manuel  
Jesus FAU 20217267618 soft  
Motivo: En señal de  
conformidad  
Fecha: 28/05/2021 15:48:04-0500

Firmado digitalmente por:  
ESPINOSA SALDAÑA BARRERA  
Eloy Andres FAU 20217267618  
soft  
Motivo: En señal de  
conformidad  
Fecha: 31/05/2021 16:24:10-0500

Firmado digitalmente por:  
RAMOS NUÑEZ Carlos  
Augusto FAU 20217267618 soft  
Motivo: En señal de  
conformidad  
Fecha: 07/06/2021 13:08:22-0500



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00452-2021-PA/TC  
LIMA  
ALEJANDRO AUGUSTO CUSTODIO  
PANDURO Y OTROS

en la mejora de la calidad del servicio de la educación. Ello de conformidad con la sentencia emitida en el Expediente 00020-2012-PI/TC.

3. El caso de los recurrentes es sustancialmente igual al resuelto, de manera desestimatoria, en el Expediente 04128-2013-PA/TC debido a que su pretensión también está dirigida a solicitar la inaplicación de la Ley 29944, de Reforma Magisterial, y se señala la existencia de un acto concreto que, en forma posterior a la vigencia de la citada ley, establecería condiciones laborales menos favorables que las que gozaban, desconociendo el nivel de carrera magisterial alcanzado y reduciendo su remuneración, con lo que, según refieren los accionantes, se afectan sus derechos fundamentales al trabajo, a la remuneración, entre otros.
4. En consecuencia, y de lo expuesto en los fundamentos 2 y 3 *supra*, se verifica que el presente recurso de agravio ha incurrido en la causal de rechazo prevista en el acápite d) del fundamento 49 de la Sentencia 00987-2014-PA/TC y en el inciso d) del artículo 11 del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional. Por esta razón, corresponde declarar, sin más trámite, improcedente el recurso de agravio constitucional.

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con el fundamento de voto del magistrado Miranda Canales que se agrega, y con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú,

#### **RESUELVE**

Declarar **IMPROCEDENTE** el recurso de agravio constitucional.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**MIRANDA CANALES**  
**RAMOS NÚÑEZ**  
**ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA**

**PONENTE ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00452-2021-PA/TC  
LIMA  
ALEJANDRO AUGUSTO CUSTODIO  
PANDURO Y OTROS

## FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO MIRANDA CANALES

Con el debido respeto a mis ilustres colegas magistrados, si bien me encuentro de acuerdo con la ponencia, la suscribo por razones diferentes:

### El carácter autoaplicativo y heteroaplicativo de las disposiciones normativas

1. El Tribunal Constitucional, en constante jurisprudencia ha señalado que el inciso 2 del artículo 200 de la Constitución no contiene una prohibición de cuestionar mediante el proceso de amparo, las disposiciones normativas que puedan ser lesivas en sí mismas de derechos fundamentales, sino una simple limitación que pretende impedir que, a través de un proceso cuyo objeto de protección son los derechos constitucionales, se quiera impugnar en abstracto la validez constitucional de las normas con rango de ley.
2. Así también, este Tribunal a lo largo de su jurisprudencia, ha explicitado abundantemente la procedencia del amparo contra normas autoaplicativas y, obviamente, también los casos en los cuales se trata de demandas de amparo contra normas en las cuales se denuncia la amenaza, cierta e inminente, de vulneración de derechos fundamentales.
3. En tal sentido, en la sentencia recaída en el Expediente 04677-2004-PA/TC se ha señalado:

3. "[...] la improcedencia del denominado "amparo contra normas", se encuentra circunscrita a los supuestos en los que la norma cuya inconstitucionalidad se acusa sea heteroaplicativa, es decir, aquella cuya aplicabilidad no es dependiente de su sola vigencia, sino de la verificación de un posterior evento, sin cuya existencia, la norma carecerá, indefectiblemente, de eficacia, esto es, de capacidad de subsumir, por sí misma, algún supuesto fáctico en su supuesto normativo. Es evidente que en tales casos no podrá alegarse la existencia de una amenaza cierta e inminente de afectación a los derechos fundamentales, tal como lo exige el artículo 2º del Código Procesal Constitucional (CPCConst.), ni menos aún la existencia actual de un acto lesivo de tales derechos. De ahí que, en dichos supuestos, la demanda de amparo resulte improcedente." 4. Distinto es el caso de las denominadas normas autoaplicativas, es decir, aquellas cuya aplicabilidad, una vez que han entrado en vigencia, resulta inmediata e incondicionada. En este supuesto, cabe distinguir entre aquellas normas cuyo supuesto normativo en sí mismo genera una incidencia directa sobre la esfera subjetiva de los individuos" [...].  
[. ..]

En tal sentido, sea por la amenaza cierta e inminente, o por la vulneración concreta a los derechos fundamentales que la entrada en vigencia que una norma autoaplicativa representa, la demanda de amparo interpuesta contra

Firmado digitalmente por:  
MIRANDA CANALES Manuel  
Jesus FAU 20217267618 soft  
Motivo: En señal de  
conformidad  
Fecha: 28/05/2021 15:48:03-0500

Firmado digitalmente por:  
OTAROLA SANTILLANA Janet  
Pilar FAU 20217267618 soft  
Motivo: Doy fé  
Fecha: 31/05/2021 17:52:33-0500



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00452-2021-PA/TC  
LIMA  
ALEJANDRO AUGUSTO CUSTODIO  
PANDURO Y OTROS

ésta deberá ser estimada, previo ejercicio del control difuso de constitucionalidad contra ella, u determinándose su consecuente inaplicación.

4. En consecuencia, procede el amparo (i) contra normas autoaplicativas, esto es, contra normas que constituyen propiamente un acto (normativo) contrario a los derechos fundamentales, y (ii) contra la amenaza cierta e inminente a los derechos fundamentales por parte de una norma inconstitucional inmediatamente aplicable (Sentencias 04677-2004-PA/TC y 04363-2009-PA/TC); esto, además, de conformidad con el artículo 3 del Código Procesal Constitucional.
5. En el segundo supuesto, no se pone en duda el carácter autoaplicativo o autoejecutivo de la norma, sino la forma en la que se produce o producirá la afectación. En efecto, en este supuesto no se evidencia una afectación concreta, sino una afectación en ciernes; es decir, una amenaza cierta y de inminente ocurrencia (próxima, efectiva e ineludible) que el paso del tiempo o actos futuros concretarían (auto recaído en el Expediente 01547-2014-PA/TC). En este sentido, corresponde pronunciarnos sobre el presunto carácter autoaplicativo de las disposiciones normativas cuestionadas.
6. Respecto del documento normativo cuestionado, esto es, la Ley de Reforma Magisterial, Ley N.º 29944, se puede verificar que es de una disposición normativa heteroaplicativa, puesto que su sola vigencia no afecta algún derecho constitucional. Ello se corrobora, precisamente con la Sexta Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley de Reforma Magisterial, aprobado por el Decreto Supremo 004-2013-ED, el cual señala:

"Los profesores nombrados sin título pedagógico a los que se refiere la Segunda Disposición Complementaria Transitoria y Final de la Ley, tienen el plazo de (02) años, contados a partir de la vigencia de la Ley, para obtener y acreditar el título profesional pedagógico. Vencido este plazo, los que no acrediten título profesional son retirados del servicio magisterial público. Los que acrediten el título pedagógico serán evaluados para su incorporación a la primera Escala Magisterial, de acuerdo a las normas específicas que apruebe el MINEDU."
7. Ahora bien, mediante Resolución de Secretaría General 2078-2014-MINEDU, de fecha 19 de noviembre de 2014, se establecieron las pautas de organización, implementación y ejecución de la referida evaluación excepcional. Esto demuestra, que se requerían de actos posteriores para la implementación de las disposiciones normativas cuestionadas.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00452-2021-PA/TC  
LIMA  
ALEJANDRO AUGUSTO CUSTODIO  
PANDURO Y OTROS

8. En ese sentido, el presunto acto que vulnera los derechos fundamentales de los recurrentes no es la Ley 29444 sino la presunta reducción de sus bonificaciones y haberes. En consecuencia, la pretensión de la parte recurrente constituye una controversia de derecho laboral público.

### **Sobre el precedente Elgo Ríos**

9. En la sentencia emitida en el Expediente 02383-2013-PA/TC, publicada en el diario oficial El Peruano, el 22 de julio de 2015, este Tribunal estableció los criterios para la aplicación de lo dispuesto en el artículo 5, inciso 2, del Código Procesal Constitucional. En ese sentido, señala que deben analizarse dos niveles para determinar si la materia controvertida puede revisarse o no en sede constitucional:
  - a) La perspectiva objetiva, corrobora la idoneidad del proceso, bajo la verificación de otros dos subniveles: (a.1) La estructura del proceso, correspondiendo verificar si existe un proceso célere y eficaz que pueda proteger el derecho invocado (estructura idónea) y; (a.2) El tipo de tutela que brinda el proceso, si es que dicho proceso puede satisfacer las pretensiones del demandante de la misma manera que el proceso de amparo (tutela idónea).
  - b) La perspectiva subjetiva, centra el análisis en la satisfacción que brinda el proceso, verificando otros dos subniveles: (b.1) La urgencia por la irreparabilidad del derecho afectado, corresponde analizar si la urgencia del caso pone en peligro la reparabilidad del derecho y; (b.2) La urgencia por la magnitud del bien involucrado, si la magnitud del derecho invocado no requiere de una tutela urgente.

### **Análisis del caso concreto**

10. En este caso, desde una perspectiva objetiva, tenemos que el proceso contencioso administrativo, regulado por el TUO de la Ley 29497, Nueva Ley Procesal de Trabajo, cuenta con una estructura idónea para acoger la pretensión del demandante, que además se encuentra sujeto al régimen laboral público, y darle tutela adecuada. Es decir, el proceso contencioso administrativo se constituye en una vía célere y eficaz respecto del amparo, donde puede resolverse el caso iusfundamental propuesto por el demandante. Ello, de conformidad con reiterada jurisprudencia de este Tribunal, la cual ha señalado que en caso se advierta que nos rente a un pedido de inaplicación de una resolución del MINEDU que encuentra



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00452-2021-PA/TC  
LIMA  
ALEJANDRO AUGUSTO CUSTODIO  
PANDURO Y OTROS

conforme a la Ley 29944, Ley de Reforma Magisterial, debe acudir a dicha vía (Cfr. STC 03838-2014-PA/TC).

11. Por otro lado, atendiendo a una perspectiva subjetiva, en el caso de autos no se ha acreditado un riesgo de irreparabilidad del derecho en caso se transite la vía ordinaria. De igual manera, tampoco se verifica la necesidad de tutela urgente derivada de la relevancia del derecho en cuestión o de la gravedad del daño que pudiera ocurrir.
12. Cabe precisar además que, a la fecha de interposición de la demanda (12 de agosto de 2013), ya se encontraba vigente, en el distrito judicial de Lima la Nueva Ley Procesal de Trabajo, Ley 29497. Al respecto, el artículo 2 inciso 4 de la referida ley señala que los jueces especializados de trabajo son competentes para conocer "(...) en proceso contencioso administrativo conforme a la ley de la materia, las pretensiones originadas en las prestaciones de servicios de carácter personal, de naturaleza laboral, administrativa o de seguridad social, de derecho público; así como las impugnaciones contra actuaciones de la autoridad administrativa de trabajo".
13. De otro lado, atendiendo a que la demanda de autos fue interpuesta con anterioridad a la publicación de la sentencia emitida en el Expediente 02383-2013-PA/TC en el diario oficial *El Peruano*, corresponde habilitar el plazo para que, en la vía ordinaria, la parte recurrente pueda demandar, si así lo estima pertinente, el reclamo de sus derechos presuntamente vulnerados, conforme se dispone en los fundamentos 18 a 20 de la precitada sentencia.

Por lo expuesto, mi voto es en el siguiente sentido:

**IMPROCEDENTE** la demanda, puesto que la cuestión de Derecho invocada contradice el precedente Elgo Ríos.

S.

**MIRANDA CANALES**