

UNIVERSIDAD PERUANA DE CIENCIAS E INFORMÁTICA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
CARRERA PROFESIONAL DE DERECHO



TRABAJO DE SUFICIENCIA PROFESIONAL

“El proceso contencioso administrativo de bonificación especial mensualizada por preparación de clase y evaluación, en la UGEL N° 04 de Lima 07-Perú, años 2017-2024”

AUTOR:

Bach. Ferrer Gutierrez, Carlos Fernando

PARA OPTAR EL TÍTULO PROFESIONAL DE:
ABOGADO

ASESOR:

Dr. Castillo Figueroa, Carlos Francisco

ID ORCID: [0009-0009-6953-651X](https://orcid.org/0009-0009-6953-651X)

DNI N° 09530087

LIMA – PERÚ

2025



UPCI

UNIVERSIDAD PERUANA DE CIENCIAS E INFORMÁTICA

INFORME DE SIMILITUD

N°062-2024-UPCI-FDCP-REHO-T

A : **MG. HERMOZA OCHANTE RUBÉN EDGAR**
Decano (e) de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

DE : **MG. HERMOZA OCHANTE, RUBEN EDGAR**
Docente Operador del Programa Turnitin

ASUNTO : Informe de evaluación de Similitud de Trabajo de Suficiencia Profesional:
BACHILLER FERRER GUTIERREZ, CARLOS FERNANDO

FECHA : Lima, 2 de agosto de 2024.

Tengo el agrado de dirigirme a usted con la finalidad de informar lo siguiente:

1. Mediante el uso del programa informático **Turnitin** (con las configuraciones de excluir citas, excluir bibliografía y excluir oraciones con cadenas menores a 20 palabras) se ha analizado el Trabajo de Suficiencia Profesional titulada: **“EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE BONIFICACIÓN ESPECIAL MENSUALIZADA POR PREPARACIÓN DE CLASE Y EVALUACIÓN, EN LA UGEL N° 04 DE LIMA 07-PERÚ, AÑOS 2017-2024”**, presentado por el Bachiller **FERRER GUTIERREZ, CARLOS FERNANDO**.
2. Los resultados de la evaluación concluyen que el Trabajo de Suficiencia Profesional en mención tiene un **ÍNDICE DE SIMILITUD DE 29%** (cumpliendo con el artículo 35 del Reglamento de Grado de Bachiller y Título Profesional UPCI aprobado con Resolución N° 373-2019-UPCI-R de fecha 22/08/2019).
3. Al término análisis, el Bachiller en mención **PUEDE CONTINUAR** su trámite ante la facultad, por lo que el resultado del análisis se adjunta para los efectos consiguientes

Es cuanto hago de conocimiento para los fines que se sirva determinar.

Atentamente,

.....
MG. HERMOZA OCHANTE, RUBEN EDGAR
Universidad Peruana de Ciencias e Informática
Docente Operador del Programa Turnitin

Adjunto:

**Resultado de similitud*

DEDICATORIA

El presente Trabajo de Suficiencia Profesional va dedicado en primer lugar a Dios Todopoderoso.

En segundo lugar, a mí madre por su apoyo incondicional, a mi cónyuge e hijos, para logros mejores.

En lo demás, a todas las personas que hayan contribuido a la facción de este Trabajo como amigos, familiares y personas que facilitaron su concreción.

AGRADECIMIENTO

A la “UNIVERSIDAD PERUANA DE CIENCIAS E INFORMATICA - UPCI” por ser mi Alma Mater.

Al Cuerpo Docente de la Facultad de Derecho, por brindarme su sapiencia cognitiva, su experiencia y valores éticos para el culmen de la noble tarea emprendida.

Por último, a toda la institución universitaria con sus estamentos de autoridades, docentes y alumnos, con quienes disfruté del tiempo invertido, que permitieron en ese transcurso, moldear mi espíritu, para enfrentar el devenir de la existencia humana.

**DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y ORIGINALIDAD DEL TRABAJO DE
SUFICIENCIA PROFESIONAL:**

Yo, **CARLOS FERNANDO FERRER GUTIERREZ**, con Código N.º 1311000013, con documento de identidad N° 10216493, y Bachiller de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Peruana de Ciencias e Informática, en relación con el presente Trabajo de Suficiencia Profesional para acceder a la obtención del Título de Abogado declaro que su originalidad, autenticidad y realización personal, del material citado de sus fuentes originarias correspondientes y que en su ejecución se respetaron las disposiciones legales vigentes que protegen derechos de autor, entre otros. Es así que los resultados, conclusiones, ideas, doctrinas que he pergeñado son de mi absoluta responsabilidad.

ÍNDICE

CARÁTULA.....	I
INFORME DE SIMILITUD.....	II
DEDICATORIA.....	III
AGRADECIMIENTOS.....	VI
DECLARACIÓN DE AUTORÍA	V
INDICE.....	VI
INTRODUCCIÓN.....	8
CAPITULO I: Planificación del Trabajo de Suficiencia Profesional.....	11
1.1. La planificación de la problematización y su importancia.....	11
1.1.1. La exploración del problema.....	13
1.1.2. La concreción del problema.....	15
1.1.3. El planteamiento del problema.....	17
1.1.4. La delimitación del problema.....	18
1.2. Los objetivos.....	20
1.2.1. Objetivo principal.....	21
1.2.2. Objetivos específicos.....	21
CAPITULO II: El Marco Teórico.....	22
2.1. Antecedentes básicos sobre el Tema.....	22
2.1.1. Antecedentes en el Perú.....	22
CAPÍTULO III. Desarrollo de Actividades Programadas.....	60
3.1. Las actividades programadas.....	60
3.1.1. Proceso Judicial.- Presentación de la Demanda.....	60
3.1.2. Calificación de la Demanda.....	67
3.1.3. Contestación de la Demanda.....	68

3.1.4. Saneamiento del Proceso.....	69
3.1.5. Sentencia de Primera Instancia.....	72
3.1.6. Sentencia de Vista o de Segunda Instancia.....	92
3.1.7. Sentencia Casatoria o de Tercera Instancia.....	101
CAPÍTULO IV. Resultados obtenidos.....	107
4.1. Discusión de resultados.....	115
CONCLUSIONES.....	118
RECOMENDACIONES:.....	121
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.....	122
ANEXOS.....	124
Anexo 1: Evidencia de similitud digital.....	124
Anexo 2: Autorización de publicación en repositorio.....	129

INTRODUCCIÓN

En calidad de Bachiller egresado de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Peruana de Ciencia e Informática, presento a ustedes el Trabajo de Suficiencia Profesional que lleva como título: **“EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE BONIFICACIÓN ESPECIAL MENSUALIZADA POR PREPARACIÓN DE CLASE Y EVALUACIÓN, EN LA UGEL N° 04 DE LIMA 07-PERÚ, AÑOS 2017-2024”**, que se hace de conocimiento de la comunidad universitaria.

La cuestión principal que se trata se vincula con la concreción de un Trabajo de Suficiencia Profesional sobre el derecho irrestricto de los trabajadores docentes, lo que subyace tanto en la experiencia educativa a la luz de aspectos de doctrina, legislación y jurisprudencia de procedencia administrativa, como del Código Civil y el Código Procesal Civil vigentes, que se relaciona con la actividad laboral de los docentes del país, en este caso identificado en Lima Metropolitana, en la Dirección Regional de Educación de la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL) N° 04 de COMAS (LIMA 07) – PERÚ, en forma de obtener el pago de la Bonificación Especial Mensualizada por Preparación de Clase y Evaluación que es equivalente al 30% de la Remuneración Total o Íntegra que obtiene una Docente que realiza sus actividades en dicho sector y que en el año 2017, solicitaba primero ante la autoridad administrativa y después ante la autoridad judicial, el reconocimiento y pago a satisfacción de lo realizado, al que la maquinaria educativa estatal se aferrada no reconocer ni pagar, mientras en el sector, se mantiene una floreciente brigada de abogados para impedirlo,

hecho que en la Argentina de MILEI de hoy día, sería un escándalo, por el altísimo grado de burocratización y consiguientemente de corrupción, que no fructifica en favor de la sociedad peruana, sino todo lo contrario, parasita placenteramente dentro las propias entrañas del mismo, situación que debiera llegar a su fin.

Nadie debiera desconocer que, dentro del Sector Educativo Nacional, hay también miles de educadores que deben mejorar su calidad educativa, para lo cual, deben capacitarse permanentemente, porque la Pedagogía, es también una ciencia que está en perenne evolución y ebullición para mejorar al ser humano, en su realización personal, como en la social, es decir en su capacidad de servir mejor a la comunidad a la que se debe, pero en contrapartida, estos promotores en el sector del cambio futuro deben también ser considerados mejor remunerados en su actividad laboral, por lo que es justo atender los requerimientos legales que se proponen a través del Derecho Contencioso Administrativo para el fin antes indicado.

En el contexto del proceso civil especial denominado también Proceso Contencioso Administrativo, empieza luego de agotada la Vía Administrativa, observando estrictamente los plazos de caducidad, a efectos de poder demandar el derecho a obtener una Bonificación especial antes mencionada, para mejorar con justicia la satisfacción básica por la actividad laboral desplegada.

El Trabajo de Suficiencia Profesional se desarrolla a partir de los objetivos planteados, uno general o principal y otros de carácter específico, los cuales van a servir como reglas que van a orientar su desarrollo temático y van a tener como manifestación en los resultados de la actividad emprendida y finalmente en sus conclusiones.

El Trabajo de Suficiencia Profesional se desarrolla en términos generales en cuatro capítulos, a lo que se agregan dos contenidos adicionales que son producto de todas las anteriores: las conclusiones y recomendaciones, todo lo cual depende en gran medida de las referencias bibliográficas que están insertas como fuentes que dan origen al desarrollo teórico propuesto en la Planificación del tema escogido.

Como autor del trabajo realizado, se ha recurrido además de la experiencia propia, el uso de diversos recursos materiales e instrumentos que han sido indispensables en la realización del proyecto emprendido.

La metodología empleada es esencialmente documental, con fundamentación teórica y práctica en lo académico, al que se agrega el aspecto interpretativo o hermenéutico que va a complementar un mejor estudio del Caso escogido, de carácter estrictamente procesal civil, pero para el logro de efectos laborales que se encuentran en el ámbito educativo.

Para el fin académico indicado cumplo con poner a disposición de la dependencia universitaria correspondiente, el presente trabajo a efectos de su admisión, en el trámite regular para la obtención del Título Profesional de Abogado.

CAPÍTULO I: La Planificación del Trabajo de Suficiencia Profesional.

Un proceso de investigación socio-jurídica es el que se emprende sobre temas que en este caso están vinculados al Procedimiento Contencioso Administrativo, a través de un estudio particularizado de Estudio de Caso, hermenéutico y argumentativo documental que se relaciona con el análisis de situaciones jurídicas que desde el punto de vista del Derecho Administrativo, Derecho Civil y Procesal Civil, tienen además, por qué no admitirlo, un valor preceptivo legal, constitucional e incluso de convencionalidad, en el medio social.

Para llevar a buen puerto la tarea emprendida, se empezará por implementar y tratar de llevar adelante un plan de trabajo que no sólo involucra a quien va a realizarlo, sino también a operadores de justicia, que se encuentran esencialmente en la Judicatura, en el Ministerio Público, la Policía Nacional y otros que son afines por el carácter de sus funciones.

El plan definitivo en el caso del autor del presente trabajo, comprende desde la formulación de una introducción, el desarrollo y las referencias documentales.

1.1. La planificación de la problematización y su importancia.

La problematización (GARCÍA CÓRDOBA & GARCÍA - CÓRDOBA, 2005) se constituye en una cuestión de capital significativo, por lo que debe de recurrirse a la

ideación de hechos o circunstancias que vayan a cumplir un papel que sean aparentes para determinar una realidad que vaya a constituir un contenido con relevancia jurídica.

Según los autores aludidos, el problema se conceptúa como “una situación adversa, es decir como un obstáculo donde se designa todo aquello que no ocurre como debiera o cómo se quisiera que aconteciera”. En tal sentido son ejemplos de ello, el caso que en lo didáctico no se promueva un aprendizaje significativo, o que la comunidad educativa no tenga un desarrollo normal o que el método de enseñanza no genere los resultados deseados.

Se afirma con acierto que, problema es un vacío de información en tanto designa el desconocimiento o falta de datos con respecto de un asunto o fenómeno, donde se desconocen los factores que inciden en la caracterización de un proceso contencioso administrativo, así como la carencia de los elementos que explican su dinámica dentro de la cultura del litigio del peruano promedio, lo cual no es objeto de definición respecto a los rasgos de cada litigante, lo que genera la existencia de vacíos de información.

Según Mario BUNGE (1985, pág. 195), los vacíos de información son problemas de investigación que no es otra cosa más que ausencia de conocimiento, que ocasiona “una dificultad que no es fácil de superar, sino a través de una investigación, sea ésta en su forma conceptual o empírica”.

Determinar el problema implica recurrir a preguntas como enunciados interrogativos que permiten examinarla. En este sentido podemos referir ¿Cuál es la causa de un proceso contencioso administrativo?, lo que va a determinar el ámbito del asunto en cuestión que a su vez descubrirá el qué, a quién, el dónde, el cuándo, el por qué, etc, todos los cuales señalan una cuestión particular.

Por ello es de singular importancia implementar un plan de investigación, a partir de un proceso de problematización que tenga por lo menos cuatro etapas:

1.1.1. La exploración del problema.

Dentro de un conglomerado de acciones que empieza en el ámbito del Procedimiento Administrativo, a partir de la determinación del interés que nos genere una determinada situación, por lo que es preciso recorrer un ámbito abierto y alternativo que nos permita generar una lluvia de ideas para tener una visión amplia y variopinta, desde la cual se pueda tener acceso a una multidiversidad de opciones para satisfacer dicho interés, las cuales pueden ser conexas y a veces pueden también estar apartadas de la conexidad a la idea central.

Debe entenderse que la exploración para la determinación a desarrollarse, plantea las siguientes situaciones:

1. La existencia de un proceso administrativo continuo que en la tónica general de los procesos, lo es también permanente y unitario, respecto a sus caracteres, el cual resulta inagotable por su vastedad y multiplicidad de experiencias continuas y en tal sentido debe estar en permanente reactualización.

2. En la etapa de exploración de la cualificación del proceso investigativo, es necesario identificar, definir, interpretar y determinar las acciones que deben examinarse, aun cuando no tengan ni guarden visos de sistematicidad, pues en ella convergen multiplicidad de experiencias que están en la posibilidad de enfrentarse y resolverse.

3. Aquí se puede afirmar que todavía no hay un criterio firme de clara unidad, sino que va a depender de una posterior depuración que, por el momento se encontraría

en la posibilidad de hacerlo más enjundioso en la determinación de la cuestión problemática.

4. Si hay una pretensión de penetración en la amplia gama de situaciones que se van a tratar en la realización del trabajo trazado, éstas deberán comprenderse dentro de una diversidad de situaciones y circunstancias que van a ser objeto de examen intelectual

5. Se pueden decir que hay un espíritu de innovación para enfocar la trazabilidad del tema enfocado.

6. Las acciones de exploración apuntan a un futuro que permita esclarecer la esencia del tema tratado, a efectos de conocerlo en su profundidad y significatividad, cuestión que no es un mero trámite, sino que requerirá tener que transcurrir por otros ámbitos y situaciones.

7. Puede afirmarse que a estas alturas se tiene un alto nivel de incertidumbre sobre la cuestión central que es objeto de estudio

8. En cuanto a la precisión, se puede decir que ésta aún no descuella, es decir no destaca nítidamente, sino que su realización aún está en camino, por lo que devendrá en el transcurso de acciones de acumulación de conocimientos esenciales y relevantes en el tema, sin los cuales no puede valorarse críticamente las propuestas y nueva información.

9. Por lo anterior, habrá una repetición de acciones que luego van a sustentar el respectivo trabajo de suficiencia profesional, por lo que aquí se recomienda se practique un listado de las ideas principales sobre la mejor forma de construir y llevar adelante un debido procedimiento contencioso-administrativo, en la que se distingan las posibles dimensiones del mismo y sus aspectos particulares.

10. El listado de problemas que puede presentarse en el campo administrativo, como el contencioso, es decir el judicial, van a formar grupos y subgrupos de ellos, lo que en la cabeza del operador del trabajo de suficiencia profesional se ve obligado a generar mapas del campo o terreno bajo estudio, donde el mapa es el examen del objeto, en el que se valora la calidad de ese examen, dentro del cual sólo se va escoger una parte de él, para poder concretarlo.

1.1.2. La concreción del problema.

Es una etapa en la cual debe deliberarse cuál es el problema de estudio, núcleo o foco del trabajo de investigación que guarda relación con el Derecho Contencioso-administrativo.

Para esto debe hacerse compatible la información con la que se cuenta, donde ésta se reduce o se restringe a un grupo más pequeño o a un área de problemas que se seleccionan y donde se encuentran: los objetos del estudio, sus aspectos de estudio, sus relaciones o vínculos entre los objetos y aspectos, el área o áreas de conocimiento inherentes al Derecho Administrativo como al Derecho Judicial, de carácter sustantivo civil y adjetivo, procesal civil, a lo que se agregan los problemas básicos y los de sus subordinados.

En esta etapa, se presentan las siguientes situaciones:

1. El proceso continua, dado que el mismo es unitario y permanente.
2. La acción ahora sí ingresa a una instancia de mayor sistematización, respecto a la fase anterior. Quien va ingresar a esta etapa, el investigador debe concentrarse en el problema o en el grupo de problemas elegido dado su interés, así como en su calidad y originalidad.

3. El investigador del tema escogido en este caso de Derecho Contencioso-administrativo, concentran su trabajo en la determinación de sus vínculos y las teorías que corresponden a este estudio.

4. Se va esbozando en la problemática, un marco teórico que debe concretar la validez del trabajo, tanto para identificar si se poseen recursos teóricos para fundamentar el estudio, como para establecer si el trabajo que se realiza aportará información nueva.

5. El investigador sobre el tema escogido, debe deliberar por el enfoque más confiable, o en su caso, señalar la insuficiencia o los perjuicios de la teoría disponible.

6. En este punto es importante conocer y cuestionar lo conocido, siendo que el investigador comprometido debe lograr construir un problema de investigación de orden cualitativo, en el campo del Derecho, con raíces administrativistas y judiciales que se expresan con claridad teórica y conceptual, con lo que constituye un constructo.

7. Se debe procurar en esta etapa una elección consciente, no al azar ni de prisa, con reflexión respecto del por qué es tal elección, precisándose el interés del investigador, considerando las limitaciones personales, valorándose con detenimiento las implicaciones teóricas y prácticas, incentivando el consejo de expertos y conocedores del tema, la evaluación de la viabilidad y fecundidad del problema, contando con los medios y recursos necesarios, entre otros.

8. Todo se debe resolver en un tiempo prudente, dentro de lo cual se puede mostrar que tiene solución.

9. Se tiene que considerar el deber de adquirir un sentido preciso dentro de la teoría o del campo de conocimiento, lo que señala un vacío de información específico

1.1.3. El planteamiento del problema.

Esta es la etapa en la que se presenta luego de elegir y concretar la problemática contenciosa – administrativa de un caso bajo estudio, donde el investigador expresa claramente con la mayor precisión posible, y apoyado en un contexto teórico particular, el asunto teórico y práctico de lo que ha de ser estudiado, para de esta forma romper con las descripciones superficiales o poco especializadas.

Para lograr el planteamiento en el Caso de Estudio, es necesario que se definan los términos que lo identifican y abandonar las expresiones cotidianas (faltas de precisión y claridad), que podrían acompañarlos, sino que además deben considerarse las relaciones entre los conceptos y su apropiada interpretación:

1. Para lograr plantear el problema que nos ocupa, debemos ensayar la formulación de preguntas, de donde van a poderse obtener respuestas.

2. La intención de la preguntas se relacionan con la posibilidad de resolver los problemas que se plantean, por lo que se ha de organizar y resolver todo tipo de dudas, a partir que se las articule en torno a una o a un pequeño grupo de preguntas núcleo.

3. La realización de preguntas se encuentran respecto al problema, estrechamente vinculadas, para lo que debe organizarse y resolver las dudas a partir de la articulación entre ellas.

4. Hay una pregunta que se considera el eje, pero también hay subpreguntas, los cuales son considerados también como supuestos, cuyas contestaciones no son puestas en duda.

5. No es necesario ni viable, eliminar los supuestos, pues se recuerda que su análisis es inminente cuando se encuentran obstáculos en la búsqueda de respuestas a los problemas o las respuestas sean equívocas.

6. Lo que el investigador propone se debe referir claramente a lo que se desea conocer, para lo cual se debe prever los supuestos que involucran sus propuestas. Quien investiga sin seriedad, va a incurrir en confusiones, expresando que lo que se quiere investigar no es lo que desea investigar, sino lo que quiere publicar, pues en realidad no hay un franco deseo de investigar.

7. En esta etapa es importante la diferenciación del rol o papel que juegan los que investigan o asesoran con cierta experticia, lo que revelaría que son pocos los investigadores debidamente comprometidos.

8. Un buen planteamiento se asume que constituye el cincuenta por ciento de la solución que habrá de recorrerse y no tiene atajos, siendo que el problema se reduce la complejidad cuando se enfoca correctamente.

9. La pregunta de investigación de ser expresada de manera experta, es necesario aclarar el contexto, así como el tiempo, espacio, lugar y demás precisiones relativas a las especificaciones teóricas y, en su caso, empíricas, en las que se llevará a cabo la investigación.

1.1.4. La delimitación del problema.

En esta fase del problema, en éste se van a determinar las teorías y autores que deben de ser tomados en cuenta, a efectos de desarrollar y llevar adelante el trabajo en tránsito, además de poder tomar la decisión de considerar las circunstancias y los recursos con los que se deben sustentar.

Para el logro de esta fase, quien investiga debe cumplir previamente con algunos requisitos como:

1° Analizar para después determinar, cuáles son los asuntos que estarían involucrados en el trabajo y dejar de lado aquellos asuntos que no serán incluidos,

proceso en los que se afinan progresivamente conceptos o teorías que estrechan su campo. En el caso de estudios de orden empírico, sea de campo o de laboratorio, se deben realizar deliberaciones que se vinculan al uso de los instrumentos, los recursos, poblaciones y demás medios materiales o condiciones que se requieren para realizar el trabajo, aislándose los factores que se consideran importantes en el fenómeno a estudiar y de esta forma que se enfoca el interés dentro de ciertos límites.

2° La delimitación se marcan a través de ciertas dimensiones las fronteras del estudio, lo que se ajusta al contexto en que es investigada y resuelta la pregunta, el contexto en el que será validada o construida la respuesta, donde es necesario especificar, la cuestión a estudiar y el tipo de evidencias que se requieren.

3°. En el caso de estudio como es el presente, se deben tener en consideración los criterios de tiempo, espacio, zona geográfica y población, en este caso el período de estudio debe comprender por ejemplo el período durante el cual se extendió el proceso, es decir entre los años

4°. La delimitación exige del investigador la capacidad de proveer al problema de un carácter operativo, es decir, ahora llevará al nivel de ejecutable el proceso de investigación, puesto que va desde el plano teórico hasta el empírico, señalando los autores que deben ser revisados, para conformar el marco teórico, donde se establece los procedimientos que se han de realizar, los recursos que se requieren, con qué población se ha de trabajar y demás especificaciones.

5°. La delimitación va a favorecer el reconocimiento del ámbito de estudio, el encuadre teórico y la realización de una revisión exhaustiva del asunto.

6°. El que lleva adelante una investigación seria debe reconocer que la realidad en su complejidad es inabarcable, pues su trabajo ha de ser una pequeña parcela o recorte de la realidad para poder profundizar.

7°. En esta fase se va a obtener como producto básico: el problema de investigación, a partir del cual se van a formular y determinar los demás aspectos de un Proyecto (objetivos, propósitos, justificación, procedimientos, bibliografía, etc.). Se ha sostenido que no delimitar va a conducir a la confusión, así como llevar a diferentes caminos que dispersan los esfuerzos.

8°. En esta fase, se entiende que la pregunta a plantear es unívoca en lo teórica, es precisa en lo práctico y es realista con relación a las capacidades del sujeto, los recursos disponibles y el acceso al objeto en estudio.

9°. Para una pregunta de investigación se requiere prever varias respuestas posibles, sin tenerse la certidumbre de ellas, pues como es esperable hay un conjunto de soluciones posibles al problema.

10°. La previsión de las múltiples posibilidades de respuesta delimitantes, expresan un deseo de comprensión fecundo, por lo que quien investiga, adquiere consciencia de lo que debe y puede lograr.

11°. De donde, el que logra contar con una respuesta manifiesta la intención de aferrarse a las conclusiones que de antemano se cree poseer y sólo conduce a un autoengaño

1.2. Los Objetivos

1.2.1. **Objetivo principal:**

Conocer las características y funcionamiento del Proceso Contencioso Administrativo de las Bonificaciones Especiales Mensuales por Preparación de Clases

y Evaluación equivalente al 30% de la Remuneración Total o Íntegra del Docente accionante, Lima - Perú, años 2017 a 2024.

1.2.2. Objetivos específicos:

2. Determinar la importancia del Proceso Contencioso-Administrativo en el Estudio de Caso escogido, Lima – Perú, años 2017 a 2024.

3. Establecer las instancias procesales por las que ha transcurrido el Proceso Contencioso-Administrativo en el Estudio de Caso escogido, Lima-Perú, años 2017 a 2024.

4. Diagnosticar en el Caso bajo estudio escogido, como el no pago de Bonificaciones es una “Deuda Social” que se tiene a los docentes en Lima-Perú, años 2017 a 2024.

5. Precisar si el Caso bajo estudio somete el control jurídico de su objeto y plazos determinantes del Proceso Contencioso Administrativo interpuesto, Lima – Perú, años 2017 a 2024.

6. Señalar que mandatos legislativos autocráticos de Decretos Supremos son incompatibles con un Proceso Contencioso Administrativo que afiance el Estado Constitucional de Derecho, Lima-Perú, años 2017 a 2024.

7. Encuadrar en el caso del Contencioso Administrativo estudiado que, sus causas y efectos, devienen de decisiones de contenido constitucionalizado que democratiza la administración de justicia, Lima-Perú, años 2017 – 2024.

Capítulo II: marco teórico

2.1. Antecedentes básicos sobre el Tema.

Atendiendo a los Repositorios de Trabajos de Investigación que administra el Registro Nacional Científico, Tecnológico y de Innovación Tecnológica de personas naturales peruanas o extranjeras, que realizan actividades de ciencia, tecnología y de innovación en el Perú (RENACYT) mencionaré las siguientes:

2.1.1. Antecedentes en el Perú:

- El Trabajo de Investigación presentado en la Escuela Profesional de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Científica del Perú por los Bachilleres (QUISPE SILVA & TORRES ALEGRÍA, 2018), para optar el Título de Abogado, en el año 2018, el cual arriba a las siguientes conclusiones:

1. En la Dirección Regional de Educación de Loreto no se ha favorecido a los docentes, al no pagárseles según el artículo 48° de la Ley N° 24029, como se observa de las sentencias de primera instancia, como se acredita de lo mostrado en las boletas de pago de los demandantes, por el monto pagado por preparación de clase.

2. El Superior Colegiado, al haberse pronunciado por decisión distinta que el A-quo, habría emitido sentencias extra-petita, es decir por pronunciarse por montos distintos a lo solicitado por los demandantes, que afectaría el debido proceso.

3. En las investigaciones, el Recurso de Casación corresponde a materia laboral que se ventila según el Código Procesal Civil, por motivo de apartamiento inmotivado o infracción normativa de precedente previsto en el artículo 386° del referido cuerpo normativo adjetivo.

4. El Colegiado Supremo de la Justicia del Perú ha aplicado el principio de plena jurisdiccionalidad, para garantizar la debida aplicación de la Ley y la tutela de los derechos de las partes sublitis, lo que va más allá de tutelar de manera simple acciones administrativas que son cuestionables, en tanto merecen un examen exhaustivo para no ocasionar daños en los intereses que se afectan.

2.1.2. El Trabajo de Suficiencia Profesional presentado ante la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Peruana de Ciencia e Informática (UPCI), en el año 2021, para optar el Título de Abogado por el bachiller (ORÉ RIVEROS, 2021), que concurre a las siguientes conclusiones:

1. Una de las principales causas estructurales para el no cumplimiento de las sentencias firmes que disponen el pago a docentes por el pago por concepto de bonificación especial del 30% por preparación de clases y evaluación de docentes de la UGEL Huanta entre el período Enero 2018 a julio 2019, es la falta de sensibilidad política y falta de presupuesto del Gobierno Central (62%), modelo económico (19%) y causas específicas, como la burocratización estatal y vacíos legales de la normativa, así como desconocimiento del docente para priorizar los pagos (19%) y otros por no contar con sentencia firme para el pago (16%).

2. Por sentencia firme en Huanta, los profesores en un 57% han recibido por adelanto de Bonificación Especial del 30% por preparación de clase y evaluación en el

período 2018 a julio del 2019, equivalente al 5% de la deuda total obtenida o dispuesta por sentencia, en UGEL Huanta.

3. Los profesores que cuentan con sentencia firme desconocen a qué grupo de deuda pertenecen los grupos de pago según la Ley N° 30137, norma que establece criterios de priorización para atención del pago de sentencias judiciales y modificatorias.

4. Las sentencias que reconocen el pago por concepto de la bonificación especial del 30% por preparación de clase y evaluación a los profesores, oscilan entre los S/. 60,000 a S/. 90,000.

5. Los profesores que cuentan con sentencia, 136 de profesores beneficiarios entre activos y cesantes, vienen esperando la ejecución de pago por concepto de preparación de clase de 3 a más años ante la UGEL HUANTA.

ASPECTOS ESENCIALES DE DOCTRINA CONTENCIOSA-

ADMINISTRATIVA.

Proceso Contencioso Administrativo peruano: evolución, balance y perspectivas

Eloy Espinosa-Saldaña Barrera*

Eloy Espinosa-Saldaña Barrera*

SUMILLA

El presente artículo trata sobre el Proceso Contencioso Administrativo visto desde una perspectiva moderna, con el fin de lograr de manera eficiente y eficaz atender los requerimientos ciudadanos al dar mayor protección a sus derechos. Sin embargo, existen deficiencias que originarán controversias competenciales en sede Contenciosa Administrativa. Por otro lado, el Tribunal Constitucional buscará, a través de una serie de precedentes, incidir en los términos de su relación con el Poder Judicial peruano, ya sea aumentando su margen de actuación revisora de lo incluido en diferentes resoluciones judiciales, o reconduciendo el trámite de algunas pretensiones abordadas mediante procesos constitucionales, con el fin de que estos sean tratados por medios procesales donde el Proceso Contencioso Administrativo adquiere una relevancia singular. Finalmente, se analizará el Decreto Legislativo N° 1067 con el fin de observar si esta normativa proporciona una eficiente respuesta a los importantes requerimientos entonces existentes.

I. Anotaciones preliminares

Hoy ya nadie duda que las Administraciones

Públicas, aquel conjunto de instituciones (organismos y órganos), pautas de actuación y personas cuya labor es en principio asegurar que se cumplan los fines que motivan la existencia de cada Estado en particular, en aras de defender el interés general, ejercen importantes cuotas de poder, incidiendo decisivamente en la configuración de la vida social, política, económica o jurídica de su entorno. Y como suele pasar en estos casos, siempre está presente el riesgo de que dichas Administraciones no actúen conforme a derecho y vulnere los derechos fundamentales de algunos ciudadanos.

Se apuesta entonces, primero, por una autocomposición de los conflictos que pudiesen surgir, habilitándose el espacio de los recursos administrativos. Ahora bien, y frente a la posibilidad de no estar conforme con lo resuelto por la máxima instancia competente para conocer la situación controvertida, los administrados tienen abierta la posibilidad de buscar resolver estas situaciones en sede judicial, supuestamente el escenario más imparcial y garantista para ver estos temas. Se plantea así la pertinencia, por no decir la necesidad, de contar con un Proceso Contencioso Administrativo como medio eficiente y eficaz para atender este tipo de requerimientos.

Justamente en esta lógica de mayor eficacia es que pronto comienza a considerarse como insuficiente la idea de un Contencioso Administrativo de nulidad, concebido como un mero mecanismo de control de la actuación de la Administración mediante la cual no se busca ni se permite el reconocimiento de situaciones jurídicas individualizadas sino, más bien únicamente, la anulación (más no la reforma) del acto impugnado. Y es que ello estaba muy lejos de atender los requerimientos de un Estado Constitucional cada vez más proclive a la judicialización de la actividad estatal, no circunscribiéndose solamente a asegurar la limitación de poder, sino básicamente intentando de esa manera preservar la supremacía de la Constitución y la plena vigencia de los derechos fundamentales.

Se va imponiendo así progresivamente una percepción distinta del Proceso Contencioso Administrativo, la del contencioso subjetivo o de plena jurisdicción, en el cual el análisis jurisdiccional no se limita a determinar si la Administración actuó o no conforme a Derecho, sino que apunta básicamente a establecer si en su quehacer dicha

* Catedrático de Pre y Post Grado en las universidades Pontificia Católica del Perú, Nacional Mayor de San Marcos, de Lima, de

Piura e Inca Garcilaso de la Vega. Profesor Principal y ex director general de la Academia de la Magistratura. Profesor Visitante o Invitado de diversas universidades europeas, latinoamericanas o peruanas. Integrante de, entre otras instituciones, las mesas directivas de las Asociaciones Peruanas de Derecho Administrativo, Derecho Constitucional y Derecho Procesal, así como de la del Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional.

Administración respetó los derechos fundamentales de los administrados, fenómeno al cual, por cierto, no ha sido ajeno nuestro país, pues con la dación de las Leyes N° 27584 y 27684 es que se instaura en el Perú un Proceso Contencioso Administrativo que reclama ser uno subjetivo o de plena jurisdicción.

La Ley N° 27584, o Ley del Proceso

Contencioso Administrativo, se presentó entonces como la plasmación de una perspectiva distinta, con un cometido intrínsecamente más valioso que el contencioso de nulidad hasta entonces vigente en el Perú, objetivo que a la vez se facilitaba por ir acompañado de una dinámica procesal más moderna, y por ende, más proclive a consolidar una actuación más célere en la composición de las controversias que podrían sostenerse. Ahora, luego de haber transcurrido más de diez años desde la dación de esta norma, conviene evaluar si en los hechos se cuenta hoy, y dentro de la misma judicatura ordinaria peruana, con un medio procesal que de una manera eficiente y eficaz permita atender los requerimientos ciudadanos de mayor protección de sus derechos frente al cotidiano quehacer de las Administraciones públicas. Y si la constatación que puede luego efectuarse es la de que el cometido buscado no ha sido obtenido, probablemente tengamos así elementos para plantear qué respuestas podemos esbozar para alcanzar dicho objetivo. Pasaré entonces a asumir esta tarea de inmediato.

II. Una primera constatación:

Un Contencioso Administrativo entre la consagración de un objetivo loable y su incompleta formulación, sobre todo en lo referido a su dinámica más procesal

2.1 Cuando no hay suficiente claridad en el objeto y las pretensiones a tutelar

Justo es entonces anotar, por lo menos como un primer elemento de juicio, que la regulación otorgada a este medio procesal, si bien se reclamaba como parte de una perspectiva subjetiva o de plena jurisdicción, no respondía en puridad a esos parámetros, creando así expectativa que luego resulta imposible atender. Como bien puede apreciarse, no todo lo actuado por el administrado frente a la Administración podría ser revisado por un juez en lo Contencioso Administrativo en el Perú. Si, de otro lado, el tratamiento previsto para el desarrollo de actividad probatoria era más bien el propio de un contencioso de nulidad, desafortunadamente puede constatar que estamos ante severas limitaciones a la consecución del objetivo deseado, limitaciones acentuadas por un tratamiento de la dimensión más procesal de lo plasmado con muchas imprecisiones e importantes deficiencias.

Paso entonces a explicitar los alcances del razonamiento que acabo de efectuar: y es que si se observa lo explícitamente previsto en la Ley N° 27584 como su objeto (y que en rigor es su finalidad), y se lo vincula con lo recogido como pretensiones posibles de ser invocadas en estos procesos (artículo 5° de la Ley), bien parecería que estamos ante una dinámica propia de un Contencioso Administrativo de plena jurisdicción. Sin embargo, cuando se pasa a revisar lo previsto en el artículo 4° de la Ley N° 27584 como actuaciones impugnables, ya se encuentran algunas sorpresas.

Fácilmente puede apreciarse que, aunque para muchos la lista consignada en el ya mencionado artículo 4° no debería entenderse como una de carácter taxativo, sin duda alguna hubiese sido conveniente realizar algunas precisiones al respecto. Nada se dice en la Ley, por ejemplo, de la eventual existencia de actos políticos o de discrecionalidad política, y menos aún del posible marco de control jurisdiccional a los mismos. De otro lado, se esperaba expresamente de los casos pasibles de revisión mediante Procesos Contencioso Administrativos a aquellos en los cuales se podría recurrir directamente a los procesos constitucionales, posibilidad tremendamente amplia si se toma en cuenta el carácter alternativo que en ese momento se le otorgaba a los procesos de Amparo¹, y además, se reconocía la existencia de medios procesales como la acción popular o el proceso de cumplimiento².

Independientemente de cualquier juicio de valor al respecto, indudablemente lo expuesto creaba una situación de incertidumbre sobre cuáles pretensiones podían ser articuladas y resueltas mediante Procesos Contencioso Administrativos y cuáles por otros medios procesales. Y como si esto no fuese suficiente, el imperfecto tratamiento dado a elementos como el de la competencia (territorial o funcional) de los(as) juzgadores(as), y a una serie de aspectos de naturaleza más bien procesal también pondrá lo suyo en poner una cuota de mayor confusión al respecto.

¹ Como es de conocimiento general, en base a lo previsto en la anterior Ley peruana de Hábeas Corpus y Amparo, la Ley N° 23506, se habilitaba al ciudadano o ciudadana a no necesariamente agotar las vías judiciales ordinarias existentes antes de acudir a procesos constitucionales como el Amparo, sino a poder optar en cada situación en particular en escoger entre iniciar un proceso constitucional o acudir a un medio procesal ordinario. Por ello se consideraba al amparo peruano como "alternativo", situación que ha variado luego de la entrada en vigencia del código Procesal constitucional. Allí, y fundamentalmente por lo previsto en su artículo 5° inciso 2, se habla del paso a un Amparo "subsidiario" o "residual".

² Con el proceso de Acción Popular se cuestiona la constitucionalidad y legalidad de normas de carácter general, pero con grado inferior a la Ley (decretos, reglamentos), pretensión que en otros contextos bien pudo haber sido canalizada por un Contencioso Administrativo. Con el proceso de Cumplimiento se busca que la Administración cumpla con aquellas obligaciones que la constitución o la Ley le asignan en defensa de los derechos de los administrados. Aquí el punto de contacto con aquello que puede ser visto por un proceso Contencioso Administrativo es a todas luces evidente.

2.2 Los problemas originados por deficiencias en la configuración de la competencia Judicial y sus consecuencias

Como es de conocimiento general, cuando hablamos de competencia nos estamos refiriendo al ámbito en el cual un juzgador puede ejercer válidamente las responsabilidades de carácter jurisdiccional que se le han confiado, existiendo además diversos criterios para delimitar esa competencia, como el territorio, la materia, el grado o la cuantía.

Al igual que ocurre frente a otros medios procesales, la normativa peruana vigente en materia contencioso administrativa incluye algunas importantes precisiones acerca de la competencia de los jueces que tramitan este tipo de procesos, precisiones más bien vinculadas a los planos territorial y funcional.

En el ámbito territorial se establece que el juez competente para conocer el Proceso Contencioso Administrativo en primera instancia es, a elección del demandante, el juez del lugar del domicilio del demandado o del lugar donde se produjo la actuación impugnada o el silencio administrativo correspondiente (artículo 8° del texto original de la Ley N° 27444, recogido sin mayores cambios en el artículo 10° del Texto Único Ordenado de la Ley).

Tratando de evitar mayores perjuicios al demandante (quien, si su contraparte es una instancia de carácter regional o nacional, puede así ver drásticamente recortado su derecho de acceso a la justicia al tener que sostener un proceso en una localidad que en ocasiones puede estar bastante lejos de su domicilio), diferentes proyectos de Ley presentados al Congreso habilitaban también al demandante a poder interponer su demanda ante el juez de su propia localidad. Lamentablemente esa última posibilidad no fue recogida en el texto final de las normas que vengo comentando, aún cuando jurisprudencialmente en estos últimos años ya se han dado varios pronunciamientos que acogen esa posibilidad.

Ahora bien, si en la determinación de la competencia de carácter territorial hay aspectos sin duda muy controvertidos, la controversia tiene tanta o mayor intensidad si el criterio a desarrollarse es el funcional.

Aquí, luego de la modificación introducida en su momento por la Ley N° 27709, se volvió a los términos originalmente planteados por los autores del proyecto, materializado en la Ley N° 27684, estableciéndose entonces que el juez competente para conocer en primer grado un Proceso Contencioso Administrativo es, en líneas generales, el juez especializado en lo Contencioso Administrativo, y en los lugares donde no exista ese juez especializado, el Juez Civil o el Juez Mixto respectivo. Fácilmente puede presumirse que corresponderá a la Sala Contencioso Administrativa de la Corte Superior (o la Sala Civil, si ésta no existiese) y la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema conocer estos casos en apelación y casación, de acuerdo con los parámetros establecidos por Ley.

Sin embargo, si se continúa en el análisis de la normativa que estaba vigente sobre el particular, rápidamente podrá comprobarse como esa regla general admitía muchas e importantes excepciones, ya que si lo impugnado eran resoluciones expedidas por el Banco Central de Reserva, la Superintendencia de Banca y Seguros,

el Tribunal Fiscal, el Tribunal Registral, el Consejo de Minería o los Tribunales de instituciones como el CONSUCODE (hoy OSCE) o el INDECOPI, así como los tribunales de los distintos organismos reguladores, será competente en primera instancia la Sala Contencioso Administrativa de la Corte Superior correspondiente, siendo las Salas Civil y Constitucional y Social de la Corte Suprema las instancias que conocerían ese tipo de controversias en apelación y casación, respectivamente.

Es más, a la redacción inicial de la Ley N° 27709, posteriormente la Ley N° 28531 será la que, además de actualizar alguna denominación (hablando por ejemplo de la Superintendencia de Banca y Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones), añadirá a la lista de entidades referida en el párrafo anterior, a dos instituciones más: el Tribunal Administrativo de CONASEV, y el Directorio o Comisión de Protección al Accionista Minoritario de esa institución. Eso es también lo actualmente previsto en el segundo párrafo del artículo 11° del Texto Único Ordenado de la Ley.

El razonamiento que impulsa esta distinción es indudablemente interesante y atendible, pues busca que situaciones ya conocidas por una instancia colegiada a nivel administrativo sean vistas también por una instancia colegiada en el escenario jurisdiccional. Es más, es éste precisamente el razonamiento seguido en otros países, razonamiento que permitió justificar la modificación introducida en su momento al texto originalmente aprobado por el Congreso al respecto, texto mediante el cual se establecía que la primera autoridad competente para conocer todo Proceso Contencioso Administrativo era un juez o jueza de primer grado, sea especializado(a) en lo Contencioso Administrativo, o en su defecto, uno(a) mixto o civil.

Ello se hizo más notorio a la luz de lo que sucedió con la entrada en vigencia del Código Procesal Constitucional, gracias al cual muchas materias que antes eran vistas a través de procesos constitucionales de la libertad, ahora se canalizan mediante el Proceso Contencioso Administrativo. Aquello le añadió mayor dificultad al tema de la determinación de la vía procesal a seguir para la tutela de ciertos derechos, ante la falta de criterios establecidos al respecto.

Lo mismo se hacía patente cuando se tomaba en cuenta que la vía procedimental prevista como regla general para el trámite los Procesos Contencioso Administrativos era la del proceso abreviado de conocimiento, siguiéndose solamente vía proceso sumarísimo de conocimiento los casos que explícitamente estaban previstos en el artículo 24° de la Ley N° 27584³; y además, la actividad probatoria, de acuerdo al artículo 27° de la Ley N° 27584, básicamente se circunscribía a la actuación de aquello ya visto en el procedimiento administrativo previo⁴; o no permitía atender con cierta flexibilidad las pretensiones que podían plantear las partes involucradas⁵.

³ Pauta reservada para casos vinculados al cese de cualquier actuación material que no se sustente en un acto administrativo o relacionado con el orden dado a la Administración para que efectúe una determinada actuación, actuación a la cual la Administración se encontrará obligada por mandato de la Ley o en virtud de acto administrativo firme.

⁴ Esa era la regla general prevista en el artículo 27° del texto original de la Ley N° 27584, la cual solamente podía ser matizada si el juez o jueza decidía de oficio ordenar la actuación de otras pruebas. El tratamiento procesal dado al tema probatorio contenía además serias imprecisiones en materias como la de la carga de la prueba, explicados con mayor detalle en nuestro "Código

Curiosamente entonces se tenía un Contencioso Administrativo con serias limitaciones a su reclamado carácter de plena jurisdicción frente a un escenario de retracción de las materias pasibles de ser vistas por amparo o por proceso de cumplimiento, y lo más grave, sin el establecimiento de criterios claros para dar salida a la difícil situación existente en ese momento. Ante ello, se darán primero algunos pronunciamientos del Tribunal Constitucional, y luego, una importante modificación a la Ley del Proceso Contencioso Administrativo. Ambas actuaciones supuestamente tenían como una de sus motivaciones centrales la de esclarecer cuáles pretensiones debían ser atendidas en sede contencioso administrativa, y cuáles mediante procesos constitucionales. Sin embargo, y cómo se verá de inmediato, aquello desafortunadamente estuvo muy lejos de materializarse.

III. La actuación del Tribunal Constitucional peruano y su incidencia sobre los procesos contencioso-administrativos en nuestro país

En nuestro país, y sobre todo luego de la caída del fujimorismo, los entonces integrantes del Tribunal Constitucional Peruano, entendieron que debían apostar por posesionar a dicha entidad y sus pronunciamientos sobre otros emitidos o por emitirse por otras instituciones o funcionarios (as) públicos. Aquello por cierto se hizo muy claro en lo referido a sus relaciones frente a la judicatura ordinaria nacional, sirviéndose el Tribunal para ello en buena medida de un uso bastante intenso de precedentes vinculantes.

Así pues, y con la dación de una serie de precedentes, el Tribunal Constitucional buscará incidir en los términos de su relación con el Poder Judicial peruano, ya sea aumentando su margen de actuación revisora de lo incluido en diferentes resoluciones judiciales; o, lo que sin duda es más relevante para el tema desarrollado en el presente texto, reconviniendo el trámite de algunas pretensiones habitualmente abordadas mediante procesos constitucionales para asegurar que éstas sean tratadas por medios ordinarios de tutela, medios procesales donde el Proceso Contencioso Administrativo (sobre todo si se reclama como de plena jurisdicción) adquiere una relevancia singular.

Tres son los precedentes del Tribunal Constitucional que estarían en línea de lo que acabo de decir: los casos “Manuel Anicama Hernández” (STC N° 1417-2005-AA/TC), “Maximiliano Villanueva Valverde” (STC N° 0168-2005-PC/TC) y “César Baylón Flores” (STC N° 0206-2005-PA/TC).

En el primero de ellos se discute cual sería el contenido constitucionalmente protegido (y por ende, pasible de tutela mediante amparo) del derecho a la pensión, para luego pasar a precisar cuál sería el medio procesal pertinente para tratar los otros aspectos de ese derecho que no sean parte de ese “contenido constitucionalmente protegido”.

En el segundo, se busca determinar que omisiones de la Administración pueden ser cuestionadas por un proceso de cumplimiento y cuáles mediante un Contencioso Administrativo. En el último de los mencionados, se tenía la tarea de explicitar cuál

sería la vía igualmente satisfactoria a una demanda de amparo presentada en materias de tipo laboral.

En estos tres procesos lo que los justiciables esperaban era la fijación de ciertos criterios para que luego, y ya en base a ellos, pueda, ya sea el mismo Tribunal Constitucional o la judicatura ordinaria, resolver caso a caso lo que se pudiese presentar. Sin embargo, no es ello exactamente lo sucedido en estas tres situaciones, tema que aquí únicamente reseñaré por cuestiones de tiempo y espacio, pero que si he trabajado con mayor detalle en otras ocasiones⁵.

Así pues, en el caso “Anicama”, y luego de identificar contenido constitucionalmente protegido con contenido esencial de un Derecho Fundamental, identificación hartamente discutible⁶, y ceñirse a ese contexto el marco de aplicación del amparo, el Tribunal Constitucional Peruano señalará que para todos los otros aspectos de tutela del derecho a la pensión deberá recurrirse al Proceso Contencioso Administrativo, llegando incluso a devolver casi todos los expedientes que tenía en trámite en esta materia al Poder Judicial e imponiéndole a sus jueces y juezas que vuelvan a conocer estos casos, tramitándolos eso sí como Procesos Contencioso Administrativos.

Por su lado, en “Villanueva” el Tribunal Constitucional especificará que tipo de omisiones de la Administración justifican recurrir a un proceso de cumplimiento, dejando también establecido que todas las demás deberían tramitarse por Proceso Contencioso Administrativo; y, al igual que en “Anicama”, devolverá a la judicatura ordinaria casi todos los expedientes que tenían en trámite en esta materia e impondrá a los jueces y juezas ordinarias tramitarlas como Procesos Contencioso Administrativos.

Finalmente, en el caso “Baylón”, y ante el debate sobre cuál sería una vía igualmente satisfactoria al Amparo para canalizar la resolución de controversias en materia laboral (aquellas que en ese momento, conjuntamente con las previsionales, motivaban el grueso de los amparos iniciados en el Perú), el Tribunal Constitucional peruano establece cuál sería en su opinión el medio procesal a recurrir en los diferentes supuestos que generan los distintos tipos de regímenes laborales existentes en nuestro país, más no explica en base a qué consideraciones hace esa asignación, y lo que es más grave aún, no establece cuáles son los criterios que nos permiten sustentar cuándo estamos ante una vía igualmente satisfactoria.

Sin embargo, y en mérito a la lista que configura, el Tribunal Constitucional peruano hará en “Baylón” lo mismo que en “Anicama” o “Villanueva”: devolverá a la judicatura ordinaria todas las causas que tiene en trámite a las cuales considera no

⁵ Un último acercamiento a ese tema está plasmado en “Precedentes Constitucionales en el Perú: surgimiento, uso, evolución, retos y riesgos. En: AAVV- “El Precedente Constitucional vinculante en el Perú.” Arequipa, Adrus, 2009, p.819.

⁶ En realidad aquí corresponde efectuar dos apreciaciones: la primera, dirigida a cuestionar la pertinencia de recurrir a posturas como las denominadas “Teoría absoluta” y “Teoría institucional” del contenido esencial, básicamente por la dificultad y muy relativa real utilidad en términos tuitivos que implicaría el fijar cuál es el núcleo al que circunscribe su margen protector, máxime si estamos ante derechos de estructura compleja, o compuesta a su vez por un conjunto de otros derechos (como, por ejemplo, es el caso del Debido Proceso).

En segundo término, es sin duda muy discutible buscar identificar una técnica destinada más bien a analizar caso a caso si una situación en particular requiere la tutela urgente propia de un proceso constitucional (a lo que por cierto apunta el buscar determinar el contenido constitucionalmente protegido de algún derecho) con una suerte de pauta o plantilla previamente establecida que, independientemente de las buenas intenciones que puedan motivarla, impedirá en los hechos un necesario análisis de muchísimos casos por el Tribunal Constitucional, salvo mejor parecer.

debieran seguirse mediante proceso de Amparo e impondrá a los juzgadores y juzgadoras tramitarlas mediante Proceso Contencioso Administrativo. Lo expuesto en estos tres casos no es en mi opinión suficiente para enfrentar la controversia existente, pues impone soluciones sin establecer criterios, y además, recarga tremendamente la labor de la judicatura ordinaria en general, y la de quienes resuelven en materia contencioso administrativa en particular, asunto especialmente delicado si se tomaba en cuenta las deficiencias en las cuales incurría el Proceso Contencioso Administrativo de acuerdo con la regulación establecida por la Ley N° 27584⁷.

Es pues en este contexto que termina recargándose la labor de los jueces y juezas en lo Contencioso Administrativo, situación agravada por unas pautas de regulación que reclamaban urgentes modificaciones. Ante ello, se dio una fuerte presión sobre el Congreso y el Gobierno para que se modifique la normativa hasta entonces vigente sobre el particular. Es así como aparecerá primero el Decreto Legislativo N° 1067, y luego, como sistematización de lo allí planteado, el Texto Único Ordenado de la Ley del Proceso Contenciosos Administrativo. Corresponde entonces analizar si esa normativa proporciona una eficiente respuesta a los importantes requerimientos entonces existentes.

IV. El Decreto Legislativo N° 1067, el Texto Único Ordenado de la Ley del Proceso Contencioso Administrativo, y los problemas que la nueva normativa deja sin resolver

Luego de dictadas las sentencias emitidas por el Tribunal Constitucional Peruano en los casos “Anicama”, “Villanueva” y “Baylón”, la cantidad de procesos Contencioso Administrativos interpuestas se elevó tremendamente, haciéndose entonces muy evidentes las imprecisiones y deficiencias existentes en el tratamiento procesal recogido por la Ley N° 27584, máxime si se toma en cuenta la sobrecarga procesal que se generó en juzgados y salas contencioso administrativas.

Es pues en este contexto que, aprovechando la delegación legislativa generada en el contexto de una necesaria adecuación de nuestro ordenamiento jurídico a lo previsto en el Tratado de Libre Comercio suscrito entre el Perú y los Estados Unidos de Norte América, el gobierno peruano aprobó el Decreto Legislativo N° 1067, norma que introduce importantes modificaciones al texto del Proceso Contencioso Administrativo. La magnitud de los cambios recogidos pronto hizo necesario pasar al dictado de un Texto Único Ordenado a través del Decreto Supremo N° 0132008-JUS.

El Texto Único Ordenado de la Ley del Proceso Contencioso Administrativo introduce algunas importantes y valiosas modificaciones a la regulación anteriormente vigente, cambios que en puridad acercarían mucho más al contencioso peruano a su reclamado carácter de plena jurisdicción. Así, por citar algunos ejemplos, evita que el desarrollo de la actividad probatoria se circunscriba a lo actuado en el procedimiento administrativo previo; permite invocar el pago de la indemnización correspondiente sin tener que iniciar un nuevo proceso al respecto; y un largo etcétera. Sin embargo,

⁷ Esa fue la preocupación central nuestro libro “Código Procesal Constitucional, Proceso Contencioso Administrativo y Derechos del Administrado”. Op.Cit.

permítaseme aquí efectuar un alcance en particular en relación a algunos aspectos, siendo el primero que aquí quiero resaltar el de la vía procedimental escogida.

Y es que si ha habido algún aspecto polémico en la normativa peruana vigente al respecto, ese es sin duda el de la vía procedimental prevista para el tratamiento de estos casos. Así, inicialmente como ya se ha dicho en otro apartado de este mismo texto, el grueso de los Procesos Contencioso Administrativos fue comprendido dentro de los parámetros del denominado proceso abreviado, alternativa que, y dicho con todo respeto, resultaba abiertamente contraproducente, pues planteaba un escenario procesal excesivamente largo, y además, erróneamente insistía en articulaciones procesales que difícilmente podrían tener alguna eficacia, como por ejemplo, buscar una audiencia de conciliación luego de que las partes venían de un dilatado procedimiento administrativo sin resolver la controversia existente entre ambas.

Luego, y con la dación de la Ley N° 28531, la vía procedimental prevista para el trámite de los Procesos Contencioso Administrativos fue la del proceso sumarísimo de conocimiento en los casos explícitamente previstos en el artículo 24° de la Ley N° 27584, casos relacionados con el cese de cualquier actuación material que no se sustente en acto administrativo o con la orden dada a la Administración para que efectúe una determinada actuación, actuación a la cual aquella Administración se encontrará obligada por mandato de la Ley o en virtud de acto administrativo firme.

Para el tratamiento de las pretensiones no previstas en el artículo 24°, luego de la modificación introducida mediante la Ley N° 28531, se estableció el denominado “Procedimiento especial”, en el cual se señala lo siguiente:

“Artículo 25.- Procedimiento Especial:

Se tramitan conforme al presente procedimiento las pretensiones no previstas en el artículo 24° de la presente Ley, con sujeción a las disposiciones siguientes:

25.1. Reglas del procedimiento Especial En esta vía no procede reconvencción.

Transcurrido el plazo para contestar la demanda, el Juez expedirá resolución declarando la existencia de una relación jurídica procesal válida; o la nulidad y la consiguiente conclusión del proceso por invalidez insubsanable de la relación, precisando sus defectos; o, si fuera el caso, la concesión de un plazo, si los defectos de la relación fuesen subsanables.

Subsanados los defectos, el Juez declarará saneado el proceso por existir una relación jurídica procesal válida. En caso contrario, lo declarará nulo y consiguientemente concluido.

Cuando se hayan interpuesto excepciones o defensas previas, la declaración referida se hará en la resolución que las resuelva.

Si el proceso es declarado saneado, el Auto de Saneamiento deberá contener, además, la fijación de Puntos Controvertidos y la declaración de admisión rechazo, según sea el caso, de los medios probatorios ofrecidos.

Solo cuando la actuación de los medios probatorios ofrecidos lo requiera, el Juez señalará día y hora para la realización de una audiencia de pruebas. La decisión por la que se ordena la realización de esta audiencia o se prescinde de ella es inimpugnable.

Luego de expedido el Auto de Saneamiento, o de realizada la audiencia de pruebas, según sea el caso, el expediente será remitido al Fiscal para que éste emita dictamen. Emitido el mismo, el expediente será devuelto al Juzgado, el mismo que se encargará de notificarlo a las partes.

Antes de dictar sentencia, las partes podrán solicitar al Juez la realización de informe oral, el que será concedido por el solo mérito de la solicitud oportuna.

25.2. Plazos

Los plazos máximos aplicables son:

1. Tres días para interponer tacha u oposiciones a los medios probatorios, contados desde la notificación de la resolución que los tiene por ofrecidos;
2. Cinco días para interponer excepciones o defensas, contados desde la notificación de la demanda;
3. Diez días para contestar la demanda, contados desde la notificación de la resolución que la admite a trámite;
4. Quince días para emitir el dictamen fiscal, contados desde la expedición del Auto de Saneamiento o de la realización de la audiencia de pruebas, según sea el caso;
5. Tres días para solicitar informe oral, contados desde la notificación del dictamen fiscal a las partes;
6. Quince días para emitir sentencia, contados desde la notificación del dictamen fiscal a las partes o desde la realización del informe oral, según sea el caso;
7. Cinco días para apelar la sentencia, contados desde su notificación”.

Sin embargo, y ante las críticas existentes al trámite previsto, el cual se consideraba lento e ineficiente para atender algunas pretensiones que reclamaban una tutela más bien urgente, como aquellos vinculados a la materia provisional, el Decreto Legislativo N° 1067 introdujo una serie de cambios al respecto, hoy sistemáticamente recogidos en el Texto Único Ordenado de la Ley. Desafortunadamente, y tal como se verá a continuación, algunas de estas modificaciones han introducido más problemas que los que querían resolver.

La normativa actualmente vigente sobre el particular establece la existencia de dos tipos de procedimiento: el procedimiento urgente y el procedimiento especial. Se reserva entonces para el trámite mediante procedimiento urgente el tratamiento de las siguientes pretensiones:

1. El cese de cualquier actuación material que no se sustente en un acto administrativo.

2. El cumplimiento por la Administración de una determinada actuación a la cual se encuentra obligada por mandato de la Ley o en virtud de un acto administrativo firme.

3. Las relativas a materia provisional en cuanto se refieran al contenido esencial del derecho a la pensión.

Se añade además que para conceder la tutela urgente vinculada con este procedimiento, el juzgador o juzgadora, luego de analizar la demanda y sus recaudos, deberá convencerse de que existe un interés a tutelar cierto y manifiesto, con una necesidad impostergable de tutela, siendo este tipo o clase de proceso Contencioso Administrativo la única vía eficaz para la tutela del derecho invocado.

Todo lo expuesto aparece sin duda como muy interesante, pero se encontraba, por ejemplo, enfrentado a otros parámetros ya establecidos en materia previsional, poniendo con ello en una situación bastante difícil a los operadores jurídicos vinculados con la solución de posteriores conflictos que puedan surgir al respecto.

Digo esto en mérito a que, de acuerdo con lo señalado en el tercer inciso del artículo 26° del Texto Único Ordenado de la Ley, debe defenderse mediante Proceso Contencioso Administrativo, y en la lógica de Proceso urgente, el contenido esencial del derecho a la pensión. Aquello se aprobó sin tomar en cuenta que el Tribunal Constitucional peruano ya había establecido en el caso “Manuel Anicama”, e incluso con carácter de precedente vinculante, que el contenido esencial del derecho a la pensión debe ser tutelado mediante un proceso constitucional de amparo.

Ello lamentablemente causó grandes dificultades a la judicatura ordinaria y a los litigantes, frente a la duda de qué medio procesal corresponde aplicar a los múltiples casos que se generan sobre el particular. El Tribunal Constitucional peruano buscará entonces darle una salida a esta situación, aplicando para ello unas pautas del razonamiento cuya pertinencia evaluaré a continuación.

Ante este actual estado de cosas, el Tribunal Constitucional peruano, aún cuando sigue sin haber emitido un pronunciamiento donde explique con mayor detalle cuáles son los criterios a emplear para determinar si nos encontramos ante una vía igualmente satisfactoria, ha comenzado a especificar qué medios ordinarios, según su parecer, constituirían o no vía igualmente satisfactoria a procesos constitucionales como el proceso de Amparo. Entre todos ellos, tiene para nuestro tema especial relevancia la formulada en relación con el expediente N° 01387-2009PA/TC, proceso de amparo mediante el cual la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, con fecha once de mayo de 2009 (aunque notificada mucho tiempo después), se pronuncia en el caso “Consorcio DHMONT & M S.A.C.”.

En este caso, cuyos alcances han generado alguna polémica (controversia que en esta oportunidad para razones de tiempo y espacio no voy a analizar), tres magistrados del Tribunal Constitucional se pronuncian sobre si el denominado proceso Contencioso Administrativo especial previsto en la Ley N° 27584 puede o no ser calificado como una vía igualmente satisfactoria al Amparo.

Allí pues, y más propiamente en el cuarto considerando de ese pronunciamiento, el Tribunal Constitucional Peruano señalará que el Proceso Especial previsto en la Ley N° 27584 no puede ser calificado como la vía igualmente satisfactoria para resolver la controversia planteada (controversia en donde se busca la nulidad de un acuerdo del Consejo Directivo de PROINVERSIÓN, que a su vez había declarado nulo un acuerdo del Comité de Saneamiento de esa misma institución vinculado a la realización de un, si cabe el término, “megaproyecto inmobiliario” en Collique, donde estaba ubicado antes el Aeródromo de la ciudad de Lima), en mérito a que este proceso contencioso especial

“[...] a diferencia de la regulación actual del proceso de amparo, incluye la participación del Ministerio Público, lo cual no asegura que dicho proceso sea verdaderamente una manifestación de la tutela de urgencia (sumarización del proceso)”.

Luego de ello la sentencia sigue por otros derroteros, algunos de ellos bastante discutibles. Sin embargo, y en lo que más directamente atañe al presente trabajo, tiene el mérito de ser el caso donde por primera vez el Tribunal Constitucional esboza un criterio para definir cuándo correspondería recurrir a un Proceso Contencioso Administrativo y cuándo a un amparo: la necesidad de tutela urgente. En esa línea de pensamiento, un proceso cuyo trámite tiene previsto una participación del Ministerio Público, como es el caso del Proceso Contencioso Administrativo especial, no podría ser considerado una vía igualmente satisfactoria al amparo.

Esto es sin duda un avance, pero por cierto bastante incompleto. Es más, múltiples observaciones podrían plantearse al respecto. Aquí me limitaré a resaltar dos. En primer término, si bien es justo reconocer que aquí por primera vez se explicita un criterio a tomar en cuenta (necesidad de tutela urgente), no se proporciona mayores elementos de juicio para determinar cuáles serían los aspectos a evaluar en cada situación en particular para ver si se cumple o no con el criterio invocado.

Ese mayor detalle o especificación no es nuevo en la doctrina y jurisprudencia comparada. Tampoco lo es en el ámbito nacional, donde ya hace algún tiempo no solamente la doctrina administrativista de nuestro medio se ha pronunciado al respecto, sino incluso la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia de la República dio a conocer vía circular – por cierto más bien ilustrativa y no vinculante– una serie de criterios que los jueces y juezas peruanos deberían tomar en cuenta para determinar si un medio procesal ordinario (como el Proceso Contencioso Administrativo) es o no una vía igualmente satisfactoria del amparo. Los integrantes de la sala segunda del Tribunal Constitucional no han querido comprometerse mucho más al respecto, siendo ésta más bien una ocasión donde convenía hacerlo y tenían un escenario propicio en ese sentido.

Ahora bien, y en un segundo lugar, lo resuelto por el Tribunal Constitucional peruano evita pronunciarse precisamente en el tema más polémico generado por las modificaciones introducidas a la Ley N° 27584: el de las relaciones entre el denominado procedimiento urgente, o Proceso Contencioso Administrativo Urgente, y procesos constitucionales como el amparo. Esto es especialmente preocupante sí, como debe tenerse presente, mediante proceso contencioso urgente pueden resolverse controversias vinculadas al contenido esencial del derecho a la pensión, justamente materias reservadas, de acuerdo con un precedente vinculante de nuestro Tribunal Constitucional, para ser tratadas mediante proceso de amparo.

La controversia en este punto pues todavía está muy lejos de haber sido resuelto, siendo muy preocupantes los problemas que con ello se generan para los (as) juzgadores (as) y los(as) justiciables, y por ende, a la legitimidad ciudadana de todo el sistema de justicia, con todo lo que ello involucra. Frente a este actual estado de cosas, pasaré entonces a formular algunas ideas y propuestas al respecto.

Mucho es lo que sin duda ha cambiado en torno al Proceso Contencioso Administrativo en estos últimos diez años. Bien puede constatarse como hemos pasado de un medio procesal en hechos inexistente a un proceso que hoy es sin duda alguna el que genera la mayor cantidad de controversias ante la judicatura ordinaria peruana. En esto sin duda ha ayudado el cambio del objeto del proceso y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, pero también la existencia de algunas prácticas cuya pertinencia debe por lo menos estudiarse, como la de la voluntad de entidades estatales (como por ejemplo, la Oficina de Normalización Previsional), de judicializar temas que bien podrían resolverse a nivel administrativo, recurriéndose a fórmulas conciliatorias o procurando el desistimiento para así no insistir en ciertas controversias. Esto por solamente citar una de varios ejemplos que podrían anotarse sobre el particular.

Lo cierto es que hoy se cuenta con un medio procesal cuyo flujo de casos ha crecido muy significativamente, pero de una manera insuficientemente programada, generando así una situación que en muchos distritos judiciales de nuestro país es realmente inmanejable. Y como si lo expuesto no fuese suficiente, este escenario se agrava cuando se genera una crisis por exceso de expectativas ciudadanas frente a un diseño normativo que no corresponde del todo con el objeto reclamado para este proceso, y donde las pautas procesales previstas no permiten un tratamiento fluido de las pretensiones a atender.

Ante eso, quedan varias preguntas para la reflexión. En primer lugar, cabe preguntarse si conviene insistir con un tratamiento único (o de dos opciones), que parece desconocer la existencia de una serie de contenciosos que en rigor deberían tener un desarrollo propio de esas pautas y no responder a regulaciones disímiles (véase, por ejemplo, la llamada revisión judicial frente al procedimiento de ejecución coactiva, verdadero proceso Contencioso Administrativo con una regulación propia que, por responder a parámetros distintos, ya ha traído más de un problema). Debe tenerse presente que en el Derecho Comparado lo que es materia de un Contencioso Administrativo coincide en el desarrollo de principios y pautas básicas, pero que no descarta tratamientos especiales en función a las pretensiones a abordar.

También convendría preguntarse si no es posible pasar a una reforma procesal profunda, cómo se ha venido trabajando en el Perú a nivel Procesal Penal o Procesal Laboral. Existen, por ejemplo, muy interesantes experiencias de proceso Contencioso Administrativo bajo pautas de oralidad propia de un proceso por audiencias, como la que ya viene aplicándose en Costa Rica a partir de la entrada en vigencia de la Ley N° 8508, del 28 de abril de 2006, y sus modificatorias.

En los países que han optado por esta línea de acción, el proceso básicamente se desarrolla en dos tipos de audiencias: una, donde, entre otros factores, se ve lo

referido al saneamiento del proceso, la aclaración y ajuste de los extremos de la demanda y su contestación, el trámite de las defensas previas planteadas, la determinación de hechos contravenidos y la eventual admisión o rechazo de nuevos medios de prueba. Se deja entonces para una segunda audiencia la actuación de las pruebas ofrecidas y admitidas a trámite, la formulación de las conclusiones sobre los aspectos fácticos y jurídicos que generaron esta controversia, u el dictado (en principio inmediato) de la sentencia. Creo que el cambio de visión o concepción del proceso y de la actuación de los sujetos que intervienen en él, a pesar de sus dificultades para materializarse, traería significativos aportes en el tratamiento de los temas que hoy se abordan mediante proceso Contencioso Administrativo, con todo lo que ello involucra.

En cualquier caso, un mejor tratamiento de diversas instituciones procesales dentro de la regulación del proceso Contencioso Administrativo peruano deviene en indispensable, sobre todo en rubros como el de las pautas para determinar cuál es el juez(a) o tribunal competente, el manejo de la actividad probatoria (afortunadamente hoy lejos de la pauta propia de un contencioso de nulidad recogido en el texto original de la Ley, pero donde todavía hay mucho por hacer) o el desarrollo de la actividad cautelar⁸.

Y junto a lo ya reseñado, también se hace necesario tener presente, sobre todo si aquí se habla de un contencioso de plena jurisdicción, cuál es la relación entre este medio procesal, su objeto, las pretensiones que busca tutelar y las materias que deberían ser abordadas por un proceso Contencioso Administrativo y no, por ejemplo, por un proceso constitucional. Aquí, independientemente de algún eventual ajuste normativo, lo más importante pareciera ser que a nivel jurisprudencial se establecieron criterios claros y no meras divisiones de competencia cuyo sustento no se encuentra suficientemente explicitado.

Aun cuando luego de un balance lo aportado por el proceso Contencioso Administrativo de estos últimos años tienen aspectos que sin duda algunos son muy positivos, se han generado también otros problemas a analizar y resolver. Esta tarea, si tomamos en cuenta el enorme crecimiento de la carga procesal canalizada por procesos Contenciosos Administrativos, se presenta hoy como indispensable e impostergable.

Caso contrario, veremos cómo el proceso Contencioso Administrativo comenzará a ser cada vez más parte del problema que busca resolverse que de su real solución, situación que a toda costa debe intentarse revertir.

⁸ Mi crítica al tratamiento inicialmente otorgado al tema probatorio en el proceso Contencioso Administrativo peruano se encuentra recogida, entre otros textos, en "Código Procesal Constitucional, Proceso Contencioso Administrativo y Derechos del Administrado". Op. Cit. Yendo entonces ya a hablar de incluir mejoras en el ámbito de lo cautelar, bien convendría contemplar un escenario en el cual sea fácil factible recurrir a un amplio elenco cautelar, el que incluso incorpore a medidas anticipadas o innovativas. De otro lado, y frente al cuestionamiento hoy cada vez más generalizado al carácter inaudita pars reconocido a estas medidas, bien podría habilitarse a los jueces(zas) a, una vez recibida la solicitud cautelar, poder tomar medidas previsionales que aseguren la efectividad de la medida cautelar solicitada. Ello por solamente mostrar algunos ejemplos al respecto.

BONIFICACIÓN ESPECIAL MENSUAL POR PREPARACIÓN DE CLASES Y EVALUACIÓN

De Patrick Emmanuel Pérez Deza.

Derecho y Política, dos pasiones.

A mis amigos profesores, procedimiento para la obtención de la Bonificación referida:

Considerando que el derecho –así llamamos a la bonificación para este post- será otorgado a los docentes de acuerdo a lo precisado en el post anterior, corresponde ahora señalar el camino para ello, por tanto, de manera didáctica dividiremos el presente en los ítems siguientes:

Paso 1:

– La presentación de la petición administrativa a la Entidad. - Con este paso se inicia el procedimiento administrativo a efecto de que la UGEL del ámbito en el que labora el docente cumpla con lo establecido legalmente, para tal efecto bastará con la presentación de una petición escrita en la que se solicite el cumplimiento del pago efectivo más los montos no pagados –devengados- y los intereses correspondientes. Este documento servirá como antecedente administrativo y prueba en el proceso contencioso administrativo que luego deberá iniciarse.

Paso 2:

– El proceso judicial. - Una vez que se cuenta con el cargo de la petición citada anteriormente, el docente –como titular de la acción- se encuentra habilitado para presentar la demanda contenciosa administrativa correspondiente a efecto de que sea un Juez competente el que disponga el cumplimiento a la Entidad. En este caso, consideramos que no es necesario el agotamiento de la vía administrativa toda vez que el TUO de la Ley N° 27584 – Ley del Proceso Contencioso Administrativo, precisa esta figura como una excepción al agotamiento de la vía administrativa (artículo 21. 2), por tanto, aunque la Entidad comunique alguna respuesta –acto administrativo- el docente no está obligado a impugnarla [necesariamente].

– Algunas características elementales del proceso judicial serán las siguientes:

o Presentación de la demanda. - Esta podrá ser presentada luego de 15 días hábiles de presentada la petición administrativa a la Entidad, dado que no es necesario el agotamiento de la vía administrativa.

o Calificación de la demanda. - El Juzgado Contencioso Administrativo o Mixto de ser el caso, calificará la demanda y la admitirá a trámite en el plazo de 5 días hábiles –que en el uso común pueden ser más-. La demanda será admitida en la vía del proceso especial.

o Contestación de la demanda. - Una vez notificada la Entidad (Llámesse UGEL, DRE y con citación del Procurador Público del Gobierno Regional de acuerdo a su legitimidad para obrar pasiva), estos tendrán el plazo de 10 días hábiles para contestarla con los argumentos que consideren convenientes. Además de lo antes indicado, por mandato legal, deberán remitir al Juzgado los antecedentes administrativos sobre la petición (expediente administrativo).

o Saneamiento del proceso. - Una vez contestada la demanda el actor –docente- podrá solicitar se dicte el auto de saneamiento en el que adicionalmente se admitirán y actuarán los medios probatorios, disponiéndose que el proceso sea remitido al Ministerio Público a efecto de que emita el dictamen correspondiente. No existirá una audiencia, ya que por lo general los medios probatorios se reducen a la actuación de instrumentos documentales que no requieren la presencia de las partes en el Juzgado.

o Sentencia. - Una vez emitido el dictamen fiscal, las partes podrán presentar los informes correspondientes y solicitar la emisión de la sentencia, que de acuerdo a los criterios expresados anteriormente deberá atender favorablemente la pretensión del demandante –docente-. Esta resolución podrá ser impugnada y obviamente seguirá el decurso correspondiente, sin embargo, consideramos que la Sala Revisora competente deberá confirmar la sentencia de primera instancia.

Paso 3:

- Reconocimiento del crédito devengado. - Una consentida o ejecutoriada la sentencia, se deberá requerir el reconocimiento y el pago a la Entidad a través del Juzgado, a efecto de que el derecho sea pagado en adelante y asimismo se reconozca el monto del crédito devengado más los intereses correspondientes con la precisión de su forma de pago.

Apuntes adicionales. - Si bien el procedimiento se torna aparentemente sencillo se deberá tener en cuenta lo siguiente:

- Los plazos judiciales casi nunca son cumplidos por los Órganos Jurisdiccionales, por lo que, un proceso de esta naturaleza podría tardar entre 6 meses y 1 año, con la asesoría correspondiente de un abogado.

- El pago de tasas judiciales y cédulas de notificación puede ser omitido, de acuerdo al criterio del Juzgado cursor por la naturaleza de la pretensión.

- A la fecha existen sentencias del Tribunal Constitucional y sobre todo del Poder Judicial (Salas Superiores) que amparan el derecho a favor de los docentes.

COMPENDIO LEGISLATIVO SOBRE LO CONTENCIOSO- ADMINISTRATIVO

NORMAS CONCORDADAS TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY N° 27444 LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL Y LEY N° 27584 DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

- Ley N° 27444 (11.04.2001) Ley del Procedimiento Administrativo General.
- Ley N° 27584 (07.12.2001) Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo.
- Ley N° 27658 (30.01.2002) Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.
- Ley N° 27806 (03.08.2002) Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Ley N° 27927 (04.02.2003) Ley que modifica la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Ley N° 27972 (27.05.2003) Ley Orgánica de Municipalidades.

NORMAS CONCORDADAS

- Ley N° 28024 (12.07.2003) Ley que regula la gestión de intereses en la administración pública.
- Ley N° 28165 (10.01.2004) Ley que modifica e incorpora diversos artículos a la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva N° 26979.
- Ley N° 26842 (20.07.1997) Ley General de Salud.
- Ley N° 26979 (23.09.1998) Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva.
- Ley N° 27181 (08.10.1999) Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre.
- Ley N° 27332 (29.07.2000) Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos.

- Ley N° 28996 (04.04.2007) Ley de eliminación de sobrecostos, trabas y restricciones a la inversión privada.
- Ley N° 29090, Artículo 2 (25.09.2007) Ley de regulación de habilitaciones urbanas y de edificaciones.
- Ley N° 29135 (18.11.2007) Ley que establece el porcentaje que deben pagar ESSALUD y la Oficina de Normalización Previsional - ONP a la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria - SUNAT, por la recaudación de sus aportaciones, y medidas para mejorar la administración de tales aportes.
- Ley N° 29973, Artículo 80 (24.12.2012) Ley General de la Persona con Discapacidad.
- Ley N° 30063 (10.07.2013) Ley de Creación del Organismo Nacional de Sanidad Pesquera (SANIPES).
- Ley N° 30299 (22.01.2015) Ley de armas de fuego, municiones, explosivos, productos pirotécnicos y materiales relacionados de uso civil.
- Ley N° 30344 (24.09.2015) Ley que crea la Ventanilla Única de Turismo (VUT).
- Ley N° 30407 (08.01.2016) Ley de protección y bienestar animal
- Ley N° 31153 (06.04.2021) Ley que promueve la inserción laboral de las mujeres víctimas de toda forma de violencia en los programas que ejecutan las entidades de la administración pública
- Ley N° 31170 (21.04.2021) Ley que dispone la implementación de mesas de partes digitales y notificaciones electrónicas

DECRETOS LEGISLATIVOS

- Decreto Legislativo N° 1211 (24.09.2015) Decreto Legislativo que aprueba medidas para el fortalecimiento e implementación de servicios públicos integrados a través de ventanillas únicas e intercambio de información entre entidades públicas.
- Decreto Legislativo N° 1256 (08.12.2016) Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas.
- Decreto Legislativo N° 1272 (20 .12.2016) Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y deroga la ley N° 29060, Ley del Silencio Administrativo.

DECRETO DE URGENCIA

- Decreto de Urgencia N° 099-2009 (22.10.2009) Establecen como días hábiles para el cómputo de determinados plazos administrativos a los días sábados, domingos y feriados no laborables.

- Decreto de Urgencia N° 006-2020 (09.01.2020) Decreto de Urgencia que crea el Sistema Nacional de Transformación Digital.
- Decreto de Urgencia N° 026-2020 (15.03.2020) Decreto de Urgencia que establece diversas medidas excepcionales y temporales para prevenir la propagación del Coronavirus (COVID-19) en el territorio nacional. DECRETOS SUPREMOS
- Decreto Supremo N° 069-2003-EF (27.05.2003) Aprueban el Reglamento de la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva. NORMAS CONCORDADAS 15 MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS
- Decreto Supremo N° 009-2005-MTC, Artículo 43 (21.03.2005) Aprueban Reglamento de la Ley N° 28295 que regula el acceso y uso compartido de infraestructura de uso público para la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones.
- Decreto Supremo N° 015-2006-MTC, Artículo 4 (04.06.2006) Aprueban Reglamento de la Ley que faculta al Ministerio a ejercer la Potestad Sancionadora en el ámbito de los servicios del Transporte Marítimo, Fluvial y Lacustre en Tráfico Nacional, y de Agenciamiento General.
- Decreto Supremo N° 027-2007-PCM (25.03.2007) Define y establece las Políticas Nacionales de obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional.
- Decreto Supremo N° 007-2007-MINCETUR (07.06.2007) Aprueban Reglamento de la “Ley que faculta al Ministerio de Comercio Exterior y Turismo a tipificar infracciones por vía reglamentaria en materia de prestación de servicios turísticos y la calificación de establecimientos de hospedaje y establece las sanciones aplicables” - Ley N° 28868.
- Decreto Supremo N° 017-2007-ED (03.07.2007) Aprueban Reglamento de la Ley N° 28988, Ley que declara la Educación Básica Regular como Servicio Público Esencial.
- Decreto Supremo N° 079-2007-PCM (08.09.2007) Aprueban lineamientos para elaboración y aprobación de TUPA y establecen disposiciones para el cumplimiento de la Ley del Silencio Administrativo.
- Decreto Supremo N° 010-2007-MINCETUR, Artículo 5 (20.10.2007) Aprueban Reglamento para la implementación de la Ventanilla Única de Comercio Exterior – VUCE.
- Decreto Supremo N° 027-2007-ED, Artículo 5, inciso i), Artículo 6, inciso i)(09.11.2007) Aprueban Reglamento de la Ley N° 28649 que autoriza el Concurso Público para el Nombramiento en Plazas Vacantes de Profesores de Educación Básica y Educación Técnico Productiva. 16 NORMAS CONCORDADAS TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY N° 27444 LEY DE L PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL

- Decreto Supremo N° 039-2008-EM, Segunda Disposición Complementaria (Normas supletorias) (19.07.2008) Aprueban Reglamento de la Ley N° 28028, Ley de Regulación del Uso de Fuentes de Radiación Ionizante.
- Decreto Supremo N° 025-2008-MTC, Artículos 65, 67 y 73 (24.08.2008) Aprueban Reglamento Nacional de Inspecciones Técnicas Vehiculares.
- Decreto Supremo N° 011-2019-JUS (03.05.2019) Aprueban el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584, Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo.
- Decreto Supremo N° 022-2008-DE-SG, Artículo 7 (28.10.2008) Regulan la defensa legal de los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional.
- Decreto Supremo N° 159-2008-EF, Artículo 6 (11.12.2008) Reglamento de la Ley de Adquisiciones Estatales a través de las Bolsas de Productos.
- Decreto Supremo N° 010-2008-MINCETUR, Primera Disposición Complementaria Final (12.12.2008) Crean el “Registro de entidades autorizadas para elaborar estudios de impacto ambiental y otros instrumentos de gestión ambiental aplicables a las actividades del Sector Turismo” y aprueban su Reglamento.
- Decreto Supremo N° 011-2010-VIVIENDA, Séptima Disposición Complementaria Final (30.10.2010) Aprueban Reglamento de la Ley de Saneamiento Físico Legal de Predios Tugurizados con Fines de Renovación Urbana.
- Decreto Supremo N° 007-2011-PCM (28.01.2011) Decreto Supremo que aprueba la Metodología de Simplificación Administrativa y establece disposiciones para su implementación, para la mejora de los procedimientos administrativos y servicios prestados en exclusividad.
- Decreto Supremo N° 054-2013-PCM (16.05.2013) Aprueban disposiciones especiales para ejecución de procedimientos administrativos. NORMAS CONCORDADAS 17MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS
- Decreto Supremo N° 060-2013-PCM (25.05.2013) Aprueban disposiciones especiales para la ejecución de procedimientos administrativos y otras medidas para impulsar proyectos de inversión pública y privada.
- Decreto Supremo N° 007-2013-MINCETUR, Primera Disposición Complementaria (19.06.2013) Aprueba el Reglamento de la Ley N° 29907, Ley para la Prevención y el Tratamiento de la Ludopatía en las Salas de Juego de Casino y Máquinas Tragamonedas.
- Decreto Supremo N° 040-2014-PCM (13.06.2014) Aprueban Reglamento General de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil.
- Decreto Supremo N° 002-2017-VIVIENDA, Artículo 11, Numeral 11.2 (25.01.2017) Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Verificación Administrativa y Técnica. RESOLUCIONES MINISTERIALES, VICEMINISTERIALES Y DE SECRETARIA GENERAL

- Resolución Ministerial N° 026-2006-JUS (27.01.2006) Constituyen Comisiones Técnicas para la revisión de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27584 - Ley del Proceso Contencioso Administrativo y para elaborar Bases para el Proyecto de Ley de la Administración Pública.
- Resolución Ministerial N° 342-2006-JUS (28.07.2006) Disponen la prepublicación del proyecto de Ley modificatorio de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General y la exposición de motivos correspondiente en el portal web del Ministerio.
- Resolución Ministerial N° 0191-2007- ED (01.06.2007) Aprueban Matriz de Indicadores de Desempeño y Metas de las Políticas Nacionales 2007 - 2011, correspondientes al Sector Educación.
- Resolución Ministerial N° 0255-2013-JUS (06.11.2013) 18 NORMAS CONCORDADAS Disponen la prepublicación del Anteproyecto de la Ley que propone la TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY N° 27444 LEY DE L PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL modificación de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y su Exposición de Motivos, en el portal institucional del Ministerio.
- Resolución Ministerial N° 0115-2014-JUS (13.03.2014) (Autorizan difusión del Anteproyecto de la Ley que propone la modificación de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General).
- Resolución Viceministerial N° 091-2015-MINEDU (17.12.2015) Aprueban Norma Técnica denominada “Normas que Regulan el Proceso Administrativo Disciplinario para Profesores en el Sector Público”.
- Resolución de Secretaria General N° 0041-2008-ED (01.02.2008) Aprueban Directiva “Normas para la Formulación del Presupuesto Analítico de Personal (PAP) en las Direcciones Regionales de Educación, Unidades de Gestión Educativa Local, Instituciones Educativas, Sede Central del Ministerio de Educación y Escuelas de Educación Superior No Universitaria para el Año 2008”.
- Resolución de Secretaria General N° 033-2015-OEFA-SG (16.06.2015) Aprueban Directiva “Procedimiento para el registro y atención de reclamos interpuestos por los usuarios en el Libro de Reclamaciones del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA”. RESOLUCIONES VARIAS
- Resolución de Superintendencia Nacional Adjunta de Aduanas N° 156-2006-SUNAT-A (25.03.2006) Aprueban Procedimiento Específico IFGRA-PE.14 Buenos Contribuyentes (Versión 3).
- Resolución de Superintendencia Nacional Adjunta de Aduanas N° 168-2006-SUNAT-A (29.03.2006) Aprueban Procedimiento Específico Denominado “Regularización de Infracción-Ley N° 28691” IFGRA-PE.35.

- Resolución Secretarial N° 026-CND-ST-2006 (29.03.2006) Aprueban Directiva “Normas y Procedimientos para la inscripción en el Registro Nacional de Entidades Prestadoras de Servicios de Capacitación en materia de Gestión Pública Descentralizada”. NORMAS CONCORDADAS 19MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS
- Resolución N° 005-2007-CONSUCODE-PRE (07.01.2007) Aprueban Directiva “Lineamientos estandarizados para la elaboración de Factores de Evaluación referidos al Objeto de la Convocatoria a ser incluidos en las Bases de los Procesos de Selección para la Contratación de Servicios de Consultoría de Obras”.
- Resolución directoral nacional N° 291-INC (09.03.2007) Aprueban Directiva “Normas de procedimiento para la expedición del Certificado de Bienes no Pertencientes al Patrimonio Cultural de la Nación”.
- Resolución N° 222-2007-CONSUCODE-PRE (27.04.2007) Aprueban Directiva “Procedimiento y Plazos para la renovación de la inscripción de los proveedores de bienes y/o servicios en el Registro Nacional de Proveedores (RNP)”.
- Resolución de Contraloría N° 273-2007-CG (25.08.2007) Aprueban Directiva sobre el Funcionamiento de las Brigadas Ciudadanas de la Contraloría General de la República “Brigada CGR”.
- Resolución Jefatural N° 162-2007-JEFATURA-ONP (29.08.2007) Aprueban “Procedimiento de Absolución de Consultas sobre la correcta aplicación del Decreto Ley N° 20530, sus normas complementarias y conexas”.
- Resolución Directoral N° 12489-2007-MTC-15, Numeral 9 (01.10.2007) Aprueban Directiva “Régimen de Autorización y Funcionamiento de las Entidades Verificadoras”.
- Resolución del Consejo Directivo Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería OSINERGMIN N° 671-2007-OS-CD (09.11.2007) Procedimiento Administrativo de Reclamos de los Usuarios de los Servicios Públicos de Electricidad y Gas Natural”.
- Resolución de Contraloría N° 459-2008-CG (Anexo), Séptima Disposición Complementaria Final (01.11.2008) Reglamento de los Órganos de Control Institucional.
- Resolución SBS N° 11718-2008, Numeral 6 (02.12.2008) Aprueban el Reglamento Operativo que dispone el procedimiento administrativo de desafiliación del SPP por la causal de la falta de información, dispuesta por el Tribunal Constitucional, según sentencias recaídas en los expedientes N° 1776-2004-AA/TC y N° 07281-2006-PA/TC.
- Resolución de Secretaria de Descentralización N° 105-2009-PCM-SD (18.12.2009) Aprueban “Directiva para la Formulación de los Planes de Transferencia Sectoriales de Mediano Plazo de las Funciones Sectoriales, Fondos, Programas, Proyectos, Empresas, Activos a los Gobiernos Regionales y Locales”.

- Resolución de Superintendencia Nacional Adjunta de Aduanas N° 615-2009-SUNAT-A (23.12.2009) Aprueban Procedimiento “Sistema de Garantías Previas a la Numeración de la Declaración”, IFGRAPE.39 (Versión 1).
- Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos N° 179-2014-SUNARP-SN, Artículo 9 (Procedimiento Sancionador) (18.07.2014) Aprueban el “Reglamento para aplicar la Ley del Código de Ética de la Función Pública, en la SUNARP”.
- Resolución Jefatural N° 038-2016-ANA (11.02.2016) Disponen la publicación en el portal web de la Autoridad Nacional del Agua del documento “Sanciones administrativas en materia de recursos hídricos y medidas complementarias”.
- Resolución Jefatural N° 20-2016-JNAC-RENIEC (13.02.2016) Establecen la gratuidad en la tramitación de procedimientos en el Registro Único de Identificación de las Personas Naturales - RUIPN y la expedición de DNI en diversas localidades, y emiten otras disposiciones.
- Resolución de Dirección Ejecutiva N° 256-2016-SERFOR-DE (10.11.2016) Disponen prepublicar propuesta de “Lineamientos para la elaboración de la declaración de manejo para el aprovechamiento de frutos de palmeras silvestre por comunidades nativas y comunidades campesinas”.
- Resolución de Superintendencia N° 0000305-2016-MIGRACIONES (16.11.2016) Aprueban el Reglamento del Procedimiento Administrativo Disciplinario de MIGRACIONES.
- Resolución de Intendencia Nacional N° 01-2017-SUNAT-5F0000 (08.01.2017) Aprueban procedimiento específico “Aplicación de Preferencias al amparo del Tratado de Libre Comercio entre la República del Perú y la República de Honduras” INTA-PE 01.35 (versión 1).
- Resolución de la Presidencia del Consejo Directivo del INDECOPI N° 018-2017-INDECOPI-COD (11.02.2017) Aprueban la Directiva sobre el Reporte de Acciones Adoptadas por las Entidades para la Eliminación de Barreras Burocráticas y el Formato de Reporte de Acciones Adoptadas para la Eliminación de Barreras Burocráticas.
- Resolución de Consejo Directivo Organismo Supervisor de la Inversión en Energía Y Minería OSINERGMIN N° 031-2017-OS-CD (10.03.2017) Resolución que aprueba el “Procedimiento para la Selección y Contratación Directa del Administrador en el marco del Decreto de Urgencia N° 012017”. DIRECTIVAS
- Directiva N° 001-2009-TRI-INDECOPI (14.06.2009) Procedimiento de queja por defectos de tramitación.
- Directiva N° 001-2013-TRI-INDECOPI (17.08.2013) Régimen de notificación de actos administrativos y otras comunicaciones emitidas en los procedimientos administrativos a cargo de los órganos resolutivos del INDECOPI.

COMUNICADO

- Comunicado PCM (08.12.2006) A todas las entidades de la Administración Pública que se indican en el Artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General.

JURISPRUDENCIA IDÓNEA SOBRE EL TEMA.

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
PRIMERA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA**

**CASACIÓN N° 3197-2013
PIURA**

*Bonificación Especial por Preparación de Clases y Evaluación.
Artículo 48° de la Ley N° 24029, modificado por el artículo 1° de la
Ley N° 25212*

base a la **remuneración total permanente**, de conformidad con el artículo 10° del Decreto Supremo N° 051-91-PCM; por lo que corresponde establecer cuál de estas normas corresponde aplicar para el cálculo de la bonificación demandada. -----

Noveno.- Que al respecto, debe precisarse que el Decreto Supremo N° 051-91-PCM fue expedido al amparo de la atribución presidencial prevista en el inciso 20) del artículo 211° de la Constitución Política de 1979, que facultó al Ejecutivo dictar medidas **extraordinarias** siempre que tengan como sustento normar **situaciones imprevisibles y urgentes** cuyos efectos o riesgo inminente se extiendan o constituyan un peligro para la economía nacional o las finanzas públicas. A pesar que la mencionada Constitución no le otorgó a estos Decretos Supremos fuerza de ley, parte de la doctrina le atribuyó este efecto, pero en el entendido de que se trataban de Decretos Supremos Extraordinarios con **vigencia temporal**. -----

Décimo.- Que en efecto, de considerarse los citados Decretos Supremos como decretos de urgencia por su naturaleza extraordinaria, estos devienen en temporales; sin embargo, dicha exigencia no ha sido observada respecto al Decreto Supremo N° 051-91-PCM, publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el seis de marzo de mil novecientos noventa y uno, a pesar de que esta norma fue expedida por la necesidad de "*dictar las normas reglamentarias **transitorias** orientadas a establecer los niveles remunerativos de los trabajadores al servicio del Estado en el marco del Proceso de Homologación, Carrera Pública y Sistema Único de Remuneraciones y Bonificaciones*", según se desprende de su parte considerativa y de su artículo 1°; por lo que se ha desnaturalizado su carácter extraordinario y temporal, y con ello su fuerza de ley, lo que implica que el citado Decreto Supremo N° 051-91-PCM, es una norma reglamentaria y general que no puede afectar los derechos reconocidos en la Ley N°

5

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
PRIMERA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA**

**CASACIÓN N° 3197-2013
PIURA**

*Bonificación Especial por Preparación de Clases y Evaluación.
Artículo 48° de la Ley N° 24029, modificado por el artículo 1° de la
Ley N° 25212*

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
PRIMERA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA**

**CASACIÓN N° 3197-2013
PIURA**

*Bonificación Especial por Preparación de Clases y Evaluación.
Artículo 48° de la Ley N° 24029, modificado por el artículo 1° de la
Ley N° 25212*

24029- Ley del Profesorado, modificada por el artículo 1° de la Ley N°
25212. -----

Décimo Primero.- Que, a mayor abundamiento, debe tenerse en cuenta, que el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N° 00007-2009-AI/TC, sobre el control de constitucionalidad de ejercido a diferentes artículos del Decreto de Urgencia N° 026-2009, estableció que los Decretos de Urgencia dictados bajo las exigencias previstas en el inciso 19) del artículo 118° de la Constitución Política de 1993, debían responder a determinados criterios o exigencias de validez, como la excepcionalidad, la necesidad, la transitoriedad, la generalidad y la conexidad, concluyendo en su fundamento jurídico 11 que *el otorgamiento de beneficios previstos por ley, no pueden modificarse a través de un decreto de urgencia, pues ello resulta inconstitucional.* -----

Décimo Segundo.- Que, por lo tanto, teniendo en cuenta que los decretos supremos dictados al amparo del inciso 20) del artículo 211° de la Constitución Política de 1979, constituyen el antecedente de los decretos de urgencia expedidos al amparo del inciso 19) del artículo 118° de la Constitución Política de 1993; entonces la conclusión arribada en la mencionada sentencia del Tribunal Constitucional resulta aplicable al caso de autos; por lo que el artículo 10° del Decreto Supremo N° 051-91-PCM no puede modificar el beneficio contenido en el artículo 48° de la Ley N° 24029, modificado por el artículo 1° de la Ley N° 25212 pues el citado Decreto Supremo, al haberse extendido en el tiempo, no ha cumplido el presupuesto habilitante de su carácter extraordinario y temporal que le otorga fuerza de ley. -----


Décimo Tercero.- Que, bajo esa línea de pensamiento, se concluye que en el caso de autos el Decreto Supremo N° 051-91-PCM no tiene fuerza de ley, al haber incumplido el carácter extraordinario y temporal que precisamente le

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
PRIMERA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA**




CASACIÓN N° 3197-2013

PIURA

*Bonificación Especial por Preparación de Clases y Evaluación.
Artículo 48° de la Ley N° 24029, modificado por el artículo 1° de la
Ley N° 25212*



otorgaban dicha fuerza. Por lo que el artículo 10° del Decreto Supremo N° 051-91-PCM no puede modificar válidamente el artículo 48° de la Ley del Profesorado N° 24029, modificado por el artículo 1° de la Ley N° 25212 al tratarse de una norma reglamentaria de inferior jerarquía.-----



Décimo Cuarto.- Que, por lo demás y abundando en razones, resulta aplicable a este caso el *principio de especialidad*, según el cual una norma especial prima sobre la norma general, es decir, orienta a que en la solución de un conflicto, corresponde aplicar la norma que regula de modo específico el supuesto de hecho generador del derecho correspondiente. En el caso sub iudice, el Decreto Supremo N° 051-91-PCM es una norma de ámbito general, que está destinada a regular los niveles remunerativos de todos los servidores del Estado, mientras que la Ley del Profesorado N° 24029, modificado por el artículo 1° de la Ley N° 25212, y reglamentada por el Decreto Supremo N° 19-90-ED, es una norma que regula de manera especial los derechos y deberes de un sector determinado de la administración, como son los profesores de la carrera pública; en este sentido, es evidente que la bonificación especial por preparación de clases materia de la demanda, al tratarse de un bonificación que es exclusivamente percibida por los docentes, la normatividad legal que resulta aplicable por razón de especialidad es la Ley N° 24029 y su modificatoria la Ley N° 25212, así como su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 19-90-ED, y no el Decreto Supremo N° 051-91-PCM. -----

Décimo Quinto.- Que en similar sentido, se ha pronunciado el Tribunal del Servicio Civil en la Resolución N° 2836-2010-SERVIR-TSC-Primera Sala recaída en el Expediente N° 5643-2010-SERVIR/TSC de fecha catorce de diciembre de dos mil diez, al señalar lo siguiente "(...), esta Sala considera que en atención al principio de especialidad, entendido como 'la preferencia aplicativa de la norma reguladora de una especie de cierto género sobre la

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
PRIMERA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA**

**CASACIÓN N° 3197-2013
PIURA**

*Bonificación Especial por Preparación de Clases y Evaluación.
Artículo 48° de la Ley N° 24029, modificado por el artículo 1° de la
Ley N° 25212*

norma reguladora de tal género en su totalidad', debe preferirse la norma contenida en el artículo 48° de la Ley N° 24029; lo que determina que para el cálculo de la Bonificación Especial Mensual por Preparación de Clases y Evaluación, se aplique la remuneración mensual total que el docente perciba y no la remuneración total permanente a la que hace referencia el artículo 9° del Decreto Supremo N° 051-91-PCM". -----

Décimo Sexto.- Existencia de doctrina jurisprudencial sobre el tema.-

Que, la Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema, en la sentencia dictada en la Casación N° 1567-2002-La Libertad, ha señalado que: "la Ley del Profesorado N° 24029, ha sido expedida observando el proceso de formación de la ley previsto en la Constitución Política del Estado, de allí que entre ésta y el Decreto Supremo N° 051-91-PCM, exista una diferencia de origen y vigencia, no obstante tener ambas normas la misma naturaleza", concluyendo que "en aplicación del principio de especialidad, resulta aplicable la Ley del Profesorado y su Reglamento y no el referido Decreto Supremo". Asimismo, la Segunda Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema, por sentencia de fecha uno de julio de dos mil nueve, recaída en la Casación N° 435-2008-AREQUIPA, ha considerando pertinente ponderar la aplicación del artículo 48° de la Ley N° 24029, sobre el Decreto Supremo N° 051-91-PCM, señalando que "(...) la norma que debe aplicarse al caso de autos es el artículo 48° de la Ley N° 24029 y no el artículo 10° del Decreto Supremo N° 051-91-PCM". En ese mismo sentido, la Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema, en la Casación N° 9887-2009-PUNO de fecha quince de diciembre de dos mil once, ha señalado que: "la bonificación especial por preparación de clases y evaluación debe ser calculada tomando como base la remuneración total, conforme lo dispone el artículo 48° de la Ley N° 24029, Ley del Profesorado, modificado por el artículo 1° de la Ley N° 25212, concordante con el artículo 210° del Decreto

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
PRIMERA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA**

CASACIÓN N° 3197-2013

PIURA

*Bonificación Especial por Preparación de Clases y Evaluación.
Artículo 48° de la Ley N° 24029, modificado por el artículo 1° de la
Ley N° 25212*

Supremo N° 019-90-ED (Reglamento de la Ley del Profesorado), y no sobre la base de la remuneración total permanente como lo señala el artículo 10° del Decreto Supremo N° 051-91-PCM". Del mismo modo, esta Sala Suprema, mediante la sentencia de fecha quince de diciembre de dos mil once, recaída en la Casación N° 9890-2009- PUNO, ha establecido respecto a la forma de cálculo de la bonificación especial por preparación de clases que "al tratarse de un bonificación que es exclusivamente percibida por los servidores comprendidos en la Ley del Profesorado, la normatividad legal que le resulta aplicable por razón de especialidad es la Ley N° 24029 y su modificatoria por el artículo 1° de la Ley N° 25212, así como su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 19-90-ED, y no así el Decreto Supremo N° 051-91-PCM". Finalmente, mediante las Consultas recaídas en los Expedientes N° 2026-2010-PUNO y N° 2442-2010-PUNO de fecha veinticuatro de septiembre de dos mil diez, esta Sala Suprema ha preferido aplicar la norma especial, esto es la Ley N° 24029, en lugar de la norma general, es decir, en lugar del Decreto Supremo N° 051-91-PCM. -----

Décimo Séptimo.- Que, en consecuencia, se advierte que esta Corte Suprema, a través de sus Salas Especializadas, **ha tomado posición y criterio uniforme** en reiteradas ejecutorias supremas, señalando **que la bonificación especial por preparación de clases y evaluación se calcula en base a la remuneración total o íntegra**. Por consiguiente, en virtud a lo dispuesto en el artículo 22° del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, aprobado por Decreto Supremo N° 017-93-JUS, este Supremo Tribunal ha adoptado esta línea jurisprudencial (doctrina jurisprudencial) para efectos de evaluar los casos referidos a la bonificación especial por preparación de clases y evaluación; por lo que resulta un criterio judicial válido de aplicación y observancia obligatoria para la resolución de demandas sobre la citada materia en cualquier instancia y proceso judicial, pues ello conlleva a generar estabilidad jurídica frente a la resolución de este

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
PRIMERA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA**

**CASACIÓN N° 3197-2013
PIURA**

*Bonificación Especial por Preparación de Clases y Evaluación.
Artículo 48° de la Ley N° 24029, modificado por el artículo 1° de la
Ley N° 25212*

tipo de casos, además de cumplir con uno de los fines del recurso de casación consagrado en el artículo 384° del Código Procesal Civil, que es la uniformidad de la jurisprudencia nacional por la Corte Suprema de Justicia.

Décimo Octavo.- Que, asimismo, debe observarse la sentencia dictada por la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema, que al resolver la Acción Popular N° 438-2007, y declarar fundada la demanda sostuvo que *“el carácter transitorio de la norma reglamentaria contenida en el Decreto Supremo N° 051-91-PCM se ha desnaturalizado”*, por lo que concluyó que la Ley del Profesorado – Ley N° 24029 prevalece por tratarse de la norma de mayor jerarquía; por lo que este criterio debe ser de observancia obligatoria para todas las instancias judiciales, en razón a los efectos *erga omnes* de la sentencia de acción popular, similares a los efectos de una sentencia de inconstitucionalidad. -----

Décimo Noveno.- Conclusión.- Que según los antecedentes jurisprudenciales reseñados en los considerandos precedentes, es criterio de esta Suprema Corte que la base de cálculo de la bonificación especial por preparación de clases y evaluación y de la bonificación adicional por desempeño de cargo, se deba efectuar teniendo en cuenta la remuneración total o íntegra y no la remuneración total permanente. -----

Vigésimo.- Solución del caso concreto.- Que, de los actuados se aprecia que las demandantes: **María Cristina Matorel Ruiz**, fue nombrada interinamente en el cargo de profesora de aula, a partir del uno de setiembre de mil novecientos noventa, según fluye de la Resolución Administrativa que obra a fojas dieciséis; **Mariela Riofrío Ancajima**, fue nombrada interinamente en el cargo de profesora de aula a partir del doce de octubre de mil novecientos noventa, conforme se desprende de la Resolución Administrativa N° 1918, de fojas diecisiete; **Martha Elizabeth Rodríguez Carnero**, fue nombrada interinamente como profesora con una antigüedad

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
PRIMERA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA**

CASACIÓN N° 3197-2013

PIURA

*Bonificación Especial por Preparación de Clases y Evaluación.
Artículo 48° de la Ley N° 24029, modificado por el artículo 1° de la
Ley N° 25212*

del quince de abril de mil novecientos ochenta y nueve, según se aprecia de la Resolución N° 1375 de fecha veintiocho de agosto de mil novecientos ochenta y nueve, de fojas dieciocho; y, finalmente, en relación a **Isabel María Pulache Palacios**, se evidencia que fue nombrada interinamente en el cargo de profesora de aula, mediante Resolución N° 1427 de fecha veintiséis de agosto de mil novecientos ochenta y tres, obrante a fojas veintidós, a partir de la fecha de la citada resolución. Por otra parte, se verifica de las boletas de pago de fojas cuarenta y cinco, cincuenta y cinco, sesenta y ocho y setenta y seis, que actualmente se desempeñan como profesoras, y que por dicho cargo vienen percibiendo la bonificación especial por preparación de clases y evaluación, bajo la denominación de bonesp; sin embargo, ésta ha sido calculada sobre la base de la remuneración total permanente, tal como se corrobora a fojas trece con la Resolución Gerencial Regional N° 1558-2010/GOBIERNO REGIONAL PIURA-GRDS de fecha dos de noviembre de dos mil diez, que declara infundado el recurso de apelación interpuesto contra el Oficio N° 8513-2010-GOB.REG.PIURA-DREP-OADM-REM-J de fecha doce de julio de dos mil diez, obrante a fojas nueve que desestima su pedido de otorgamiento de la bonificación especial por preparación de clases y evaluación mensual equivalente al treinta por ciento de la remuneración total, sosteniendo que dicha bonificación debe ser calculada en base a la remuneración total permanente. -----

Vigésimo Primero.- Que, en consecuencia, por aplicación del criterio previsto en el considerando décimo noveno de la presente resolución, resulta fundado el recurso formulado, amparándose la pretensión reclamada respecto al cálculo de la bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación, la que deberá calcularse en base al treinta por ciento de la remuneración total o íntegra, correspondiendo ser abonados los respectivos devengados generados *a partir de febrero de mil novecientos noventa y uno, como lo solicitan las demandantes en su escrito de demanda*

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
PRIMERA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA**

**CASACIÓN N° 3197-2013
PIURA**

*Bonificación Especial por Preparación de Clases y Evaluación.
Artículo 48° de la Ley N° 24029, modificado por el artículo 1° de la
Ley N° 25212*

de fojas setenta y ocho y siguientes, (fecha que se encuentra dentro de la vigencia del artículo 48° de la Ley N° 24029, modificado por el artículo 1° de la Ley N° 25212), con deducción de los montos percibidos por dichos conceptos que han sido calculados sobre la base de la remuneración total permanente. Respecto al pago de los intereses de las bonificaciones devengadas, procede que se calculen de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1242° y siguientes del Código Civil; liquidaciones que deberán efectuarse en ejecución de sentencia. -----

DECISIÓN:

Por estas consideraciones, de conformidad con el dictamen emitido por el señor Fiscal Supremo en lo Contencioso Administrativo: Declararon **FUNDADO** el recurso de casación interpuesto por María Cristina Matorel Ruiz y otras, de fecha treinta y uno de enero de dos mil trece, obrante a fojas ciento setenta y siguientes; **CASARON** la sentencia de vista de fecha diecinueve de diciembre de dos mil doce, obrante a fojas ciento cincuenta y nueve y siguientes; y, actuando en sede de instancia: **REVOCARON** la sentencia de primera instancia de fecha doce de marzo de dos mil doce, obrante a fojas ciento veintiséis y siguientes, que declara **infundada** la demanda, **REFORMÁNDOLA** declararon **fundada**, en consecuencia, declararon **NULA** la Resolución Gerencial Regional N° 1558-2010/GOBIERNO REGIONAL PIURA-GRDS de fecha dos de noviembre de dos mil diez (sólo en los extremos referidos a las demandantes) y **NULO** el Oficio N° 8513-2010-GOB.REG.PIURA-DREP-OADM-REM-J, de fecha doce de julio de dos mil diez; **ORDENARON** a la entidad demandada expida nueva resolución a favor de las demandantes, efectuando nuevo cálculo de la bonificación especial por preparación de clases y evaluación en base a la remuneración total o íntegra, más el pago de devengados e intereses legales que correspondan, conforme a lo expuesto en el vigésimo primer considerando de la presente ejecutoria suprema; sin costas ni costos del

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
PRIMERA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA**

**CASACIÓN N° 3197-2013
PIURA**

*Bonificación Especial por Preparación de Clases y Evaluación.
Artículo 48° de la Ley N° 24029, modificado por el artículo 1° de la
Ley N° 25212*

proceso, conforme a lo dispuesto por el artículo 50° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584, aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2008-JUS; **DISPUSIERON** la publicación del texto de la presente sentencia en el Diario Oficial "El Peruano", conforme a ley; en el proceso contencioso administrativo seguido con el Gobierno Regional de Piura, sobre bonificación especial por preparación de clases y evaluación; y, los devolvieron. Interviniendo como ponente la señora Jueza Suprema **Chumpitaz Rivera**.-

S.S.

RODRÍGUEZ MENDOZA

CHUMPITAZ RIVERA

TORRES VEGA

MAC RAE THAYS

CHAVES ZAPATER

Mop/ac.

15 AGO. 2014

SE PUBLICO CONFORME A LEY

Dra. ROSMARY CERRÓN BANDINI
Secretaría (P)
Primera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria
CORTE SUPREMA

Lima, treinta de noviembre de dos mil once.-

VISTOS; y, **CONSIDERANDO: Primero:** Que, viene a conocimiento de esta Suprema Sala el recurso de casación interpuesto por la demandante Elsa Iris Arce Leandro de Caja, de fecha 21 de julio de 2011, de fojas 199, cuyos requisitos de admisibilidad y procedencia deben ser calificados conforme a la modificación establecida por la Ley N° 29364, aplicable al presente proceso por disposición del artículo 33° de la Ley N° 27584, que lo regula. **Segundo:** Que, se verifica que el medio impugnatorio propuesto cumple con los requisitos de admisibilidad previstos en el numeral 3.1), inciso 3) del artículo 32° de la Ley 27584, y los previstos en el artículo 387° del Código Procesal Civil, esto es:

i) Se recurre una sentencia expedida por la Sala Superior que en segundo grado pone fin al proceso; ii) Se ha interpuesto ante el órgano que emitió la resolución impugnada, que para el caso de autos es la Cuarta Sala Contenciosa Administrativo de la Corte Superior de Justicia de Lima; iii) Ha sido interpuesto dentro del plazo de diez días de notificada la resolución impugnada; y, iv) No se ha adjuntado el pago del arancel judicial por concepto de recurso de casación, por encontrarse exonerada la recurrente, de conformidad con el artículo 24° del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial. **Tercero:** Que, respecto al requisito contenido en el inciso 1) del artículo 388° del Código Procesal Civil, se advierte que la demandante apeló la sentencia de primera instancia que le fue adversa, conforme se advierte a fojas 152, cumpliendo con ello el requisito antes aludido. En cuanto al requisito contenido en el inciso 4) del citado artículo, éste ha sido cumplido, por cuanto ha señalado que su pedido casatorio es revocatorio. **Cuarto:** Que, sobre los demás requisitos de procedencia contenidos en el artículo 388° del Código Procesal Civil, modificado por el artículo 1° de la Ley N° 29364, la impugnante denuncia como causal casatoria: ***la infracción normativa que incide directamente sobre la decisión impugnada***, sosteniendo que la sala superior incurre en error al establecer a qué servidores públicos les corresponde la bonificación prevista en el Decreto de Urgencia N° 037-94 y a quienes la dispuesta en el Decreto Supremo N° 019-94-PCM; máxime si en la Casación N° 1111-2005 Piura, se estableció que la exclusión prevista por el artículo 7° inciso d) del Decreto de Urgencia N° 037-94, generaba un trato diferenciado respecto a las personas que se encontraban en la misma situación; precisa además que, el Tribunal Constitucional ha dispuesto en la Sentencia N° 2288-2007-PC/TC, indicando que a los servidores técnicos y auxiliares del Sector Salud que no les corresponde la bonificación prevista en el Decreto de Urgencia N° 037-94, son los que pertenecen a la Escala N° 10. **Quinto:** Que, el recurso de casación es un medio impugnatorio extraordinario de carácter formal que sólo puede fundarse en cuestiones eminentemente jurídicas y no en cuestiones fácticas o de revaloración probatoria, es por ello que este medio impugnatorio tiene como fines esenciales la adecuada aplicación del derecho objetivo al caso concreto y la uniformidad de la jurisprudencia nacional por la Corte Suprema; en ese sentido, su fundamentación debe ser *clara, precisa y concreta*, indicando ordenadamente cuáles son las causales que configuran la infracción normativa o el apartamiento del precedente judicial denunciados. **Sexto:** Que, estando a lo señalado se advierte que la causal invocada no cumple con el requisito de procedencia previsto en el

inciso 3) del artículo 388° del Código Procesal Civil, modificado por el artículo 1° de la Ley N° 29364, por cuanto no ha desarrollado aspecto alguno tendente a demostrar la incidencia directa de la infracción sobre la decisión impugnada, máxime si en la sentencia impugnada se ha determinado que a la demandante no le corresponde el pago de la bonificación prevista en el Decreto de Urgencia N° 037-94, por estar comprendida en la Escala N° 06: Profesionales de la Salud, al ostentar el cargo de Asistente Social, con nivel remunerativo 26, conforme al Decreto Supremo N° 051-91-PCM. Motivo por el cual el recurso de casación deviene en improcedente. Por estas consideraciones y en aplicación del artículo 392 del Código Procesal Civil, modificado por el artículo 1° de la Ley N° 29364: Declararon **IMPROCEDENTE** el recurso de casación interpuesto por la demandante

Elsa Iris Arce Leandro de Caja, de fecha 21 de julio de 2011, de fojas 199, contra la sentencia de vista de fecha 16 de junio de 2011, de fojas 188, en los seguidos con el Ministerio de Salud, sobre Impugnación de Resolución Administrativa; **ORDENARON** la publicación de la presente resolución en el

Diario Oficial “El Peruano” conforme a ley; interviniendo como ponente el señor Juez Supremo **Rodríguez Mendoza**; y, los devolvieron.- **S.S.**

RODRÍGUEZ MENDOZA

ARÉVALO VELA

MAC RAE THAYS

ARAUJO SÁNCHEZ

CHAVES ZAPATER

Pz/SpA.

Capítulo III: desarrollo de actividades programadas

3.1. Las actividades programadas.

El Proceso Contencioso Administrativo tramitado

3.1.1. PROCESO JUDICIAL

PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA

Expediente N° **21592-2017-0-1801-JR-LA-23**, ante el 23° Juzgado Especializado de Trabajo de Lima

Culminada la Etapa Administrativa tenemos:

- Con la presentación de la petición administrativa a la Unidad de Gestión Educativa Local N° 04 de Comas (UGEL COMAS), se inició el procedimiento administrativo con petición escrita que solicitó el cumplimiento del pago efectivo más los montos no pagados, como devengados y los intereses correspondientes, documento que fue a servir como antecedente administrativo y prueba en el proceso contencioso administrativo que se iniciaba, debido a que la referida UGEL, con Resolución Directoral del 13 de julio del 2017, notificada el 19 de julio del 2017, declaró infundada el Recurso de Apelación interpuesto por la demandante, doña Daicy Liliana BRIONES PASTOR

- Se ingresó al Proceso judicial, planteándose la Demanda Contenciosa promovida por la recurrente Daicy Liliana BRIONES PASTOR contra el Ministerio

de Educación y/o Dirección Regional de Educación de Lima Metropolitana y la Procuraduría Pública en Asuntos Judiciales de la Dirección Regional de Lima, luego de obtener la Resolución Directoral Regional N° 004720-2017-DRELM del 13 de julio del 2017, notificada el 20 de julio del 2017 que declaraba Infundado el Recurso de Apelación de la instancia administrativa.

En tal sentido la Demanda interpuesta precisó:

1. Los nombres y dirección domiciliaria de los demandados, MINEDU o Dirección Regional de Educación de Lima Metropolitana con domicilio real en la Calle Julián Arce N° 412, Urbanización “Santa Catalina” del Distrito de La Victoria, Provincia y Distrito de Lima; y Procuraduría Pública de la Dirección Regional de Educación de Lima en la Calle Comercio N° 193 y 195, Distrito de San Borja, Provincia y Departamento de Lima, adonde se le iban a hacer llegar las notificaciones de Ley;

2. El petitorio, con sus pretensiones, como las de, interponer Demanda que declare fundado su derecho laboral como Docente por Preparación de Clase y Evaluación equivalente al 30% de la Remuneración Total y acumulativamente el pago del reintegro a su valor actualizado, que se declaren Nulas las resoluciones que le niegan sus derechos, más los intereses legales de acuerdo a Ley, ordenándose el pago del 30% de la remuneración total por preparación de clase, más los intereses legales, de acuerdo a los artículos 1236° y 1242° del Código Civil que iba a ser calculado en Ejecución de Sentencia.

3. Resaltó la Acumulación subjetiva y objetiva originaria de las pretensiones, pues se ratificó la existencia de una Acumulación subjetiva de pretensiones, determinando la existencia de conexidad entre ellas, las cuales son además competencia del mismo juez, se tramitan en la misma vía procedimental,

como lo prescriben los artículos 86° concordante con los numerales 1) y 3) del 85° del Código Procesal Civil; en cuanto a la Acumulación Objetiva Originaria de Pretensiones, la principal declaraba la Nulidad de las resoluciones administrativas denegatorias del reconocimiento y otorgamiento del 30% de la remuneración total, por Declaratoria de Clases y la resolución que declaraba infundada la solicitud y el recurso de apelación que resolvió declararlo infundado, más el pago de los intereses legales que correspondían a la pensión económica demandada, presentando entonces una Acumulación Objetiva Originaria Accesorias, con arreglo al artículo 6° de la Ley N° 27584 por el que procede la presente acumulación de estas pretensiones, al cumplirse los requisitos de Ley, es decir que: i) Debe declararse la nulidad de la resolución antes mencionada, al existir conexidad entre las pretensiones solicitadas, tanto la que se presente como pretensión principal y consecuentemente, se debe proceder al pago por Preparación de Clase y Evaluación al 30% de su Remuneración Total, más los Devengados que se van a generar;

ii) Dichas pretensiones no son contrarias entre sí;

iii) Todas ellas son tramitables en la misma vía procedimental.

4. Las condiciones de admisibilidad, las cuales se rigen según lo establecido en el artículo 20° de la Ley N° 27584, Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo, que se ha cumplido al ponerse fin al procedimiento administrativo y de acuerdo a las reglas establecidas en la Ley N° 27444, del Procedimiento Administrativo General que declaró Infundado su Recurso impugnativo de Apelación que franquea la oportunidad de recurrir a la tutela jurisdiccional efectiva, el debido proceso, doble instancia y demanda debidamente motivada y aparejada de los medios probatorios que legítimamente la sustentan, además de la observancia del

plazo establecido en el numeral 1) del artículo 19° de la Ley N° 27584, que agotó la instancia administrativa.

5. La fundamentación fáctica o de los hechos, se sustenta en los siguientes:

a) La recurrente es docente en el Centro de Educación Básica Alternativa “San Felipe”, jurisdicción de la Unidad de Gestión Educativa Local N° 04 de Comas, nombrada por el Ministerio de Educación, en el que siguió laborando hasta la fecha, de conformidad con el artículo 48° del Decreto Ley N° 24029; b) la recurrente es docente nombrada con Resolución N° 0001207 del 01 de abril del año 2001 como Profesora en el Colegio Nacional “San Felipe” ESA – USE. 04 de Comas, fecha 02 de mayo del 2001 que hasta la interposición de la Demanda ha acumulado 16 años de prestación de servicios al Estado; c) De acuerdo a la ley cuestionada, el artículo 48° del Decreto Ley N° 24029 o Ley del Profesorado, si bien está derogado por la Ley N° 29944 o de Reforma Magisterial, la misma establece que los profesores tienen derecho a percibir una bonificación especial mensual por preparación de clase y evaluación equivalente al 30% de la remuneración total, concordado con el artículo 210° del Reglamento de la Ley N° 24029, Ley del Profesorado; d) A pesar de la existencia normativa que ampara los derechos profesionales que permiten acceder al gozo de una bonificación justa según lo antes mencionados, la misma nunca se ha cumplido, por lo que, al estar vigente el artículo 9° del Decreto Supremo N° 051-91-PCM que aprueba 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 de la Carrera Pública y el Sistema Único de Remuneraciones y Bonificaciones. En el caso de la recurrente, nunca percibió en su remuneración mensual, la bonificación especial mensual por Preparación de Clases y Evaluación durante la vigencia de la Ley N°

24029 del Profesorado y calculada conforme a lo establecido en el Decreto Supremo N° 051-91-PCM, por lo que solicitaba que se le admita la Demanda, se la declare fundada, y se paguen los Devengados con los Intereses Legales mientras está vigente la norma glosada; e) la afirmación de la Directora Regional de Educación de Comas, **MIRANDA TRONCOS, Kelly Súmac Susana, faltando** a la verdad me imputa haber recibido la bonificación, sin acreditar documentariamente lo que temerariamente afirma, lo que dice mal de esta clase de malos funcionarios en el Estado peruano; f) la aludida servidora afirma que el cálculo de las bonificaciones por Preparación de Clases, sus Devengados y demás se han realizado conforma a lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 051-91-PCM, sin tener a la vista el Informe de Planillas ni las corroboraciones de las Supervisiones del control documentario; por lo que, el Pago mensual de la bonificación especial por Preparación de Clase y Evaluación, Devengados, Intereses legales durante la vigencia del Decreto Supremo N° 051-91-PCM que arroja una suma aproximada de Treinta y nueve mil, seiscientos dieciocho y 61/100 Soles, desde la fecha del nombramiento de la recurrente el 02 de mayo del 2001 hasta la vigencia de la Ley, con el valor actualizado conforme al artículo 1236° del Código Civil, más los intereses de ley.

6. La fundamentación jurídica: La fundamentación jurídica: Se invoca la aplicación de los artículos 1° y 2°, 138°, 139° numeral 3) de la Constitución Política del Estado que obligan a la actuación del Poder Judicial ejercitando tutela jurisdiccional efectiva, artículo 35° de la Ley de Procedimiento Administrativo General, los artículos II, III, VI y VII del Título Preliminar del Código Civil, así como el artículo 3° del Código Civil sobre los derechos civiles, los artículos 410°, 411°, 414° y 417° del Código Procesal Civil que regula los costos y costas del

proceso, los artículos 424°, 425°, 540° del Código Procesal Civil, la Ley del Profesorado N° 24029, en cuanto a que sea pertinente, Ley N° 27584 del Proceso Contencioso Administrativo y sus modificaciones.

7. La vía procedimental: Corresponde la del Proceso Especial, Contencioso Administrativo, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 540° del Código Procesal Civil y artículo 24° de la Ley N° 27584, que regula el Proceso Contencioso Administrativo.

8. Los medios probatorios: Se señalan los siguientes: i. El valor probatorio del Formulario Único de Trámite (FUT) de fecha 4 de noviembre del 2016 presentado a la Dirección Regional de Educación de Lima Metropolitana, cuyo ingreso ha sido debidamente registrado por Mesa de Partes; ii. El cargo del Recurso impugnatorio de Apelación de Resolución Directoral N° 3850-2017-UGEL-04-COMAS del 24 de marzo del 2017; iii. La Resolución directoral regional N° 004576-2017-DRELM del 07 de julio del 2017 donde se declara infundado el Recurso de Apelación presentado su fecha el 14 de julio del 2017, donde se declara Infundado el Recurso de Apelación presentado el 04 de mayo del 2017 interpuesto contra la Resolución Directoral N° 38500-2017-UGEL.04-COMAS; iv. El mérito probatorio de la Resolución directoral regional N° 004576-2017-DRELM, de fecha 07 de julio del 2017, notificado el 14 de julio del 2018; iv. El mérito probatorio de las copias de tres Boletas de Pago, emitidos por el Ministerio de Educación correspondientes a los meses de Abril y Mayo del 2017, donde se aprecia el pago del rubro de Bonificación por Preparación de Clases.

9. Los anexos: Reúne los siguientes: Copia de documento de identidad; Solicitud de Formulario Único de Trámite (F.U.T.); Recurso Impugnativo de Apelación; Resolución directoral regional N° 004720-2017-DRELM; Copias de

Tres Boletas de Pago; El mérito de medios probatorios de la notificación al 19 de julio del 2017,

10. Un otrosí digo: Invoca realizar actos de representación judicial de acuerdo a los artículos 79° y 80° del Código Procesal Civil, por los que la demandante otorga poderes y facultades generales de representación a su abogada; y

11. Firma y rubrica de la demandante y su abogada.

Siendo así que a folios 13 del Expediente Judicial N° 21592-2017-0-1801-JR-LA-23, ante el 23° Juzgado Especializado de Trabajo de Lima, en Vía de Proceso Especial Contencioso Administrativo, la demandante Daicy Liliana BRIONES PASTOR recurrió al 23° Despacho Judicial del Juzgado Especializado de Trabajo de Lima, interponiendo **Demanda de Impugnación de Resolución Directoral Regional** N° 004720-2017-DRELM del 13 de julio del 2017, que declaró infundado el Recurso de Apelación, interpuesto por la recurrente, laborando en la Institución Educativa CEBA de San Felipe como docente, jurisdicción del a Unidad de Gestión Educativa Local N° 04, contra la Resolución Directoral N° 3174-2017-UGEL.04-COMAS, del 08 de marzo del 2017 que denegó el Pago por Preparación de Clase y Evaluación equivalente al treinta por ciento (30%) de la Remuneración Total y acumulativamente el Reintegro el Pago del Reintegro por la suma de Treinta y nueve mil seiscientos dieciocho y 61/100 Soles (S/. 39,618.61) con el valor actualizado de acuerdo al artículo 1236° del Código Civil, más los intereses legales, la cual se dirigió contra la Dirección Regional de Educación de Lima Metropolitana y el Procurador Público Encargado de los Asuntos Judiciales del Ministerio de Educación, a quienes se les notificada en sus domicilios procesales indicados en las sedes de la referida UGEL, solicitando en su oportunidad se declare Fundada la **Demanda y se declaren Nulas las resoluciones apeladas, en virtud de lo que**, se pague el 30% por concepto de Preparación de Clase,

más los intereses legales que corresponden con arreglo a Ley, según lo establecido en los artículos 1236° y 1242° del Código Civil, el cual será calculado en Ejecución de Sentencia, con expresa condena de Costos y Costas del presente proceso, advirtiendo que en caso de contradicción, se tramitaba el proceso contencioso-administrativo, de acuerdo a sus fundamentos de hecho y de derecho.

3.1.2. CALIFICACIÓN DE LA DEMANDA.

A folios 25, la demandante por escrito de fecha 21 de diciembre del 2017, manifiesta que según Consulta personal a su Expediente, ha tomado conocimiento que no ha sido notificada personalmente ni a su Casilla Electrónica con la Resolución Judicial N° 01 que declara la inadmisibilidad de su Demanda, por lo que, en acto de subsanación cumple con precisar que el domicilio real de la UGEL N° 04 de Comas, donde la labora la accionante, se sitúa en la Av. Carabayllo N° 561, Distrito de Comas, Lima 07, Perú.

Es así que, a folios 26, el Juzgado expide la Resolución o auto N° 02, del dieciocho de mayo del dos mil dieciocho que, teniendo en cuenta su parte considerativa y resolutive, resuelve: Admitir a trámite la Demanda interpuesta por doña Daicy Liliana BRIONES PASTOR contra la Unidad de Gestión Educativa Local 04-UGEL 04, sobre CUMPLIMIENTO DE ACTO ADMINISTRATIVO en la Vía de Procedimiento Especial, confiriéndose traslado de la acción a la Procuraduría Pública del Ministerio de Educación y a la UGEL N° 4, por el plazo de diez días, a efectos conteste la Demanda, teniéndose por ofrecidos los medios probatorios que se señalan, los cuales serán meritados en la etapa respectiva, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22° de la Ley N° 27584, ordenándose a la entidad administrativa demandada para que dentro del plazo de diez días, remita al Juzgado copias certificadas del Expediente

Administrativo que diera origen a la Resolución impugnada, bajo apercibimiento de multa, teniéndose presente el Otrosí digo.

3.1.3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

A folios 32, el 12 de junio del 1918, la demandada Unidad de Gestión Educativa Local N° 04 (UGEL N° 04) ingresa instrumentales, con sus acompañados, por lo que se da por apersonada a la instancia, debidamente representada por María del Carmen Márquez Ramírez, en su calidad de Procuradora Pública Adjunta a cargo de los Asuntos Judiciales del Ministerio de Educación, expresando sus generales de Ley.

Petitorio: La demandada solicita se admita la Contestación de la Demanda, alegando que ésta deviene en infundada, así como observa la pretensión de la demandante, afirma que las resoluciones materia de nulidad, son válidas, por su competencia, objeto o contenido, finalidad pública y motivación, por lo que los actos administrativos materia de nulidad, han sido emitidos respetando el principio de legalidad y debido procedimiento; a su vez, conforme a la normatividad vigentes, siendo por este motivo que deviene infundada en este extremo.

Fundamentos de hecho: Los que dan lugar a la Demanda que, una postura manifiestamente pedante y con desprecio de los derechos laborales de la demandante, relievando en todo momento que no se ha infringido el principio de legalidad, a pesar de ser todo lo contrario.

Fundamentos de Derecho: Se atiene a lo dispuesto en los artículos 47°, 118° numeral 19) y 148° de la Constitución Política del Estado vigente; los artículos 2°, 5° y 22°-g) del Decreto Legislativo N° 1068; el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584, Ley del Profesorado su Reglamento; Ley N° 27444, en los artículos pertinentes del Código Procesal Civil y las demás normas que fueren aplicables.

Único Medio Probatorio: ofrece el mérito del propio texto de la Demanda

Anexos: Adjunta copias de su Documento Nacional de Identidad; y de la Resolución Suprema N° 136-2012-JUS de su nombramiento como Procuradora Adjunta.

Cuatro otrosí digo: Siendo que en la primera, señala una frondosa lista de abogados que individual o colectivamente son facultados para reemplazarla en la defensa conjunta del Estado.

Firma, rúbrica y sello: De la citada abogada como Procuradora Adjunta.

3.1.4. SANEAMIENTO DEL PROCESO.

A folios 96, estando al estado del proceso, con Resolución N° 03, del treinta y uno de mayo del año dos mil diecinueve, el Despacho Judicial procede a expedir Auto de Saneamiento Procesal, donde el Especialista Legal señala que “Vista la razón que ha emitido, da cuenta a la Juez, en la fecha, con el escrito de la demandada, ingresado el 12 de junio del dos mil dieciocho, donde AL PRINCIPAL: con las instrumentales que se acompañan, téngase por apersonada a la instancia a la UNIDAD DE GESTIÓN EDUCATIVA LOCAL N° 04 (UGEL N° 04), debidamente representada por María del Carmen Márquez Ramírez, en su calidad de Procuradora Pública Adjunta a cargo de los Asuntos Judiciales del Ministerio de Educación; presente su Casilla Electrónica N° 582, y ATENDIENDO: que la contestación de la recurrente cumple con los requisitos exigidos por el artículo 442° del Código Procesal Civil y que asimismo, ha sido presentado dentro del plazo previsto en el numeral 28.2 del artículo 28 del Decreto Supremo N° 013-2008-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584, Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo. En consecuencia: TENGASE POR CONTESTADA LA DEMANDA en los términos expuestos y por ofrecidos los medios probatorios señalados.-

AL PRIMER OTROSI: Téngase presente la delegación de representación a favor de los abogados mencionados.-

AL SEGUNDO OTROSÍ: Estése a lo resuelto en la fecha.-

AL TERCER OTROSÍ: Téngase presente la autorización otorgada a las personas indicadas; no así para lectura del expediente; por no ser abogados, partes ni apoderados.-

AL CUARTO OTROSÍ: Téngase presente.

A 02 ESCRITOS DE LA DEMANDADA INGRESADOS EL 17.07.2018 Y 19.11.2018: A los autos las copias fedateadas del Expediente Administrativo que se anexan, téngase presente su mérito en lo que fuere de ley.

DE OFICIO: AUTOS Y VISTOS: SE RESUELVE: Continuar con la secuela del proceso conforme corresponde a su estado, y verificando la concurrencia de los presupuestos procesales y condiciones de la acción exigidos por ley.

1) Declarar SANEADO EL PROCESO Y LA EXISTENCIA DE UNA RELACIÓN JURÍDICA PROCESAL VÁLIDA ENTRE LAS PARTES.

2) FIJACIÓN DE PUNTOS CONTROVERTIDOS:

2.1. Determinar si procede declarar la NULIDAD de los actos administrativos contenidos en la Resolución directoral regional N° 4729-2017-DRELM del 13 de Julio del 2017, así como de la Resolución Directoral N° 3174-2017-UGEL.04-COMAS del 08 de marzo del 2017.

2.2. Determinar si como consecuencia de lo anotado precedentemente, la entidad administrativa demandada debe emitir nueva Resolución disponiendo la nivelación o regularización de la bonificación especial equivalente al 30% de la remuneración total o íntegra por concepto de preparación de clase y evaluación conforme a la Ley N° 24029 y demás disposiciones legales invocadas.

2.3. Determinar si corresponde ordenar el pago de los devengados por la suma de Treinta y nueve mil seiscientos dieciocho y $61/100$ Soles e intereses legales conforme al D.L. N° 25920.

3) ADMISIÓN DE LOS MEDIOS PROBATORIOS:

DE LA DEMANDANTE:

Pruebas instrumentales: Del 01 al 05: Tratándose de instrumentales: ADMÍTANSE los medios probatorios que obran en autos, debiendo tenerse presente su mérito al momento de resolver.

DE LA DEMANDADA:

Pruebas instrumentales: Obrando en autos, téngase presente el mérito del texto de la demanda al momento de resolver.

3) Siendo documentales las pruebas admitidas se resuelve: PRESCINDIR DE LA AUDIENCIA DE PRUEBAS, merituándose el valor probatorio de las pruebas documentales admitidas al momento de resolver.

DE OFICIO: Siendo necesario para mejor resolver y conforme al artículo 32° del TUO de la Ley N° 27584, REQUIÉRASE a la demandada, para que en el término de 15 días, presente la constancia anual mensualizada de los haberes de Abril del 2001 a noviembre del 2012, informe escalafonario con la fecha exacta de ingreso de la demandante al régimen de la Ley N° 24029, si es que migró al régimen de la Ley N° 29062, fecha de cese si es que se hubiera producido; bajo apercibimiento de imponérsele una multa de 02 URP.- OFICIÁNDOSE.- Avocándose al conocimiento de la presente causa la Señora Juez titular, por el término de su promoción.-

a la remuneración total por la suma S/.39,618.61, además del pago de intereses legales.

Hechos: Señala la demandante que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 48 de la Ley del profesorado N° 24029 modificado por el artículo 1 de la ley 25212 se le debe otorgar la bonificación consistente en 30% de la remuneración total que percibe, por concepto preparación de clases y evaluación. Refiere que presto servicios como docente en el CEBA Saavedra de la Unidad de Gestión Educativa Local N° 04 nombrado por Resolución N° 001207 de fecha 01 de abril del 2001 y por lo cual por el concepto de preparación de clases se le ha venido abonando un monto diminuto que responde a la remuneración permanente regulada por el artículo 8° del Decreto Supremo N° 051-91-PCM, vulnerándose de ese modo su derecho a percibir un monto calculado en base a la remuneración total conforme lo reconoce la legalidad y la jurisprudencia existente.

Trámite: Por resolución número uno de fecha 06 de diciembre del 2017 de fojas 21/22, se declara inadmisibile la demanda y se concede plazo para subsanar las omisiones advertidas de acuerdo a ley.

Por escrito de fojas 25, el demandante subsana las omisiones advertidas de acuerdo a ley.

Mediante resolución número dos de fecha 18 de mayo del 2018 de fojas 26/27 se admite a trámite la demanda interpuesta corriéndose traslado a la parte demandada de acuerdo a ley.

Por escrito de fojas 32 a 42, el Procurador Público a cargo de los asuntos judiciales del Ministerio de Educación, se apersona al proceso, contesta la demanda negándola y contradiciéndola en todos sus extremos, solicitando se declare infundada la demanda conforme a los fundamentos de hecho y derecho que expone: que existe entre los conceptos de remuneración total permanente, remuneración total (regulados por el artículo 8 del Decreto Supremo N° 051-91-PCM) e ingreso total permanente (regulado por el Decreto Ley N° 25697) una diferencia que resulta relevante, pues de los conceptos que perciben los docentes, solo algunos tiene naturaleza remunerativa y pueden ser utilizados como base de cálculo de la bonificación por preparación de clases, por lo que a efectos de realizar la liquidación pretendida se deberá verificar que los conceptos que el demandante percibe tengan carácter remunerativa, en tanto

149 99

existen conceptos que no tienen tal naturaleza, por tanto no deben ser utilizados para otorgar la bonificación por preparación de clases debido a que las normas que regulan estos conceptos expresan claramente que tienen carácter remunerativo ni pensionable, pues en caso de omitirse este aspecto, se estaría vulnerando el principio de legalidad, siendo que dichas normas son: AEL 25671, D.U.081, D.U.080-94, D.U.90-96, D.S.019-94-PCM, D.S. 021, D.U.073-97, D.U.011-99, D.S. 065-2003-EF, D.S. 261-1991 (IGV).

Por resolución número tres de fecha 31 de mayo del 2019 de fojas 96/97, se tiene por contestada la demanda de acuerdo a ley, se declara saneado el proceso, la existencia de una relación jurídica procesal válida entre las partes, se prescinde de señalar fecha para la audiencia, se admiten los medios probatorios ofrecidos por las partes y se requiere a la demandada para que presente documentación.

Por resolución número cuatro de fecha 29 de noviembre del 2021 de fojas 145, se tiene por cumplido lo requerido y se dispone que pasen los autos a despacho para sentenciar.

II.- PARTE CONSIDERATIVA:

PRIMERO.- Sobre la nulidad del acto administrativo.- Que, de la interpretación sistemática de los artículos 10°, 14° y 201° del TUO de la Ley N° 27444, la nulidad de un acto administrativo (*por cierto, de naturaleza distinta a un acto jurídico civil*) constituye una sanción jurídica aplicable específicamente a cierto tipo de actos, aquejados por vicios de ilegalidad graves y en los que el ordenamiento dispone su no conservación, optando por el contrario, por su eliminación del escenario jurídico¹. Los vicios trascendentes (*en tanto que los no trascendentes, convalidables o subsanables, en virtud del principio de conservación, deben ser corregidos o enmendados*) que motivan la nulidad del acto administrativo se encuentran regulados en el artículo 10° de la Ley acotada, al respecto entre otros, se tiene: "...Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes: 1. La contravención a la Constitución, a las Leyes o a las normas reglamentarias. 2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el Artículo 14...".

1.1 Pretensiones impugnables a través del proceso contencioso administrativo: De conformidad con lo previsto por el artículo 5° del Texto

¹ HUAPAYA TAPIA, Ramón A. TRATADO DEL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Arista Editores, 1ª Edición, Lima - Perú - 2006, Pg. 790.

100

Único Ordenado de la Ley N° 27584, aprobado por el Decreto Supremo N° 2019-JUS: “En el proceso contencioso administrativo podrán plantearse pretensiones con el objeto de obtener lo siguiente: 1. La declaración de nulidad total o parcial o ineficacia de actos administrativos. 2. El reconocimiento, restablecimiento del derecho o interés jurídicamente tutelado y la adopción de las medidas o actos necesarios para tales fines. 3. La declaración de contra-derecho y el cese de una actuación material que no se sustente en el derecho administrativo. 4. Se ordene a la administración pública la realización de una determinada actuación a la que se encuentre obligada por mandato de la ley, en virtud de acto administrativo firme. 5. La indemnización por el daño causado con alguna actuación impugnada, conforme al artículo 238 de la Ley N° 27440, siempre y cuando se plantee acumulativamente a alguna de las pretensiones anteriores”.

SEGUNDO.- Sobre la controversia.- El tema materia de controversia en este caso es la determinación de la procedencia del reintegro del concepto dispuesto en el artículo 48° de la Ley del Profesorado – Ley 24029 modificada por Ley 25212 y los artículos 210 y 211 de su reglamento y en tal virtud la posibilidad de otorgar a la actora el reintegro de la bonificación por preparación de clase en base a la remuneración total, contrariamente a lo que señala la demandada cuya posición jurídica es que el concepto de preparación de clase se abona en base a la remuneración total permanente establecida en el Decreto Supremo N° 051-91-PCM y además sin considerar algunos conceptos precisados líneas arriba.

2.1 Conforme al artículo 48°, primer párrafo, de la Ley y N° 24029², modificada por Ley N° 25212, publicado el 20 de mayo del 1990 y vigente desde el 21 de mayo de 1990 (véase artículo 6° de la Ley N° 25212, que dispone su entrada en vigencia desde el día siguiente de su publicación), prevé que: “**El profesor tiene derecho a percibir una bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación equivalente al 30% de su remuneración total...**”; asimismo, el artículo 210°, primer párrafo, del D.S. N° 019-90-ED (Reglamento de la Ley del Profesorado), prevé que “**El profesor tiene derecho a percibir una bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación equivalente al 30% de su remuneración total...**”.

2.2 De otro lado, el artículo 9°, primer párrafo del D.S. N° 051-91-PCM, ha establecido en forma transitoria que “**Las Bonificaciones, beneficios y demás conceptos remunerativos que perciben los funcionarios, directivos y servidores**

² En el presente caso resulta aplicable éste dispositivo legal en tanto que no se advierte que la parte demandante haya sido incorporado a la Carrera Pública Magisterial prevista por la Ley N° 29062.

150

otorgado en base al sueldo, remuneración o ingreso total serán calculados en función a la Remuneración Total Permanente...". Debe de precisarse que dicho dispositivo ha sido expedido al amparo del artículo 211°, inciso 20, de la Constitución de 1979³, norma constitucional que facultaba al Presidente de la República dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera.

2.3 En el artículo 8°, del Decreto Supremo N° 051-91-PCM, para efectos remunerativos, define como: **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; y, **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.

TERCERO. – Resolución del conflicto en base a jerarquía normativa.- Para resolver la controversia, deviene en aplicable el principio de Jerarquía de las normas contenido en el artículo 51 de la Constitución Política del Estado, pues es ella la que garantiza la unidad del ordenamiento jurídico y la prevalencia jerárquica a fin de evitar contradicciones internas, es decir que prevalece lo previsto por el artículo 48° de la Ley del Profesorado Ley 24029 modificada por Ley 25212, (publicada el 20 Mayo 1990 y vigente desde el 21 Mayo 1990) y su reglamento dado por el Decreto Supremo 019-90-ED, que expresamente señalaba, en su primer párrafo "...(..)...el profesor tiene derecho a percibir una bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación equivalente al 30% de su remuneración total...(..)", que expresamente indica, consideran a la remuneración total y no el Decreto Supremo 051-91-PCM que asume como base de cálculo para el pago de la bonificación especial por preparación de clases y evaluación, la remuneración total permanente – norma ésta que es de rango jerárquico normativo inferior.

3.1 **Principio de especialidad.-** Igualmente, para resolver la presente controversia, procede aplicar el principio de especialidad entendida como "La preferencia aplicativa de la norma reguladora de una especie de cierto género sobre la norma reguladora de tal género en su totalidad"⁴, razón por la cual debe preferirse la norma contenida en el artículo 48° de la Ley del Profesorado

³ Art. 211, inciso 20, de la Constitución de 1979, "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".

⁴ Tardío Pato, José, "El principio de especialidad normativa (lex specialis) y sus aplicaciones jurisprudenciales", en revista de Administración Pública número 162, Septiembre – diciembre 2003, p. 121.

en el sentido que para el cálculo de la bonificación especial mensual procede aplicar la remuneración total que percibe la parte demandante y no la remuneración permanente a que hace referencia el artículo 9° del Decreto Supremo 051-91-PCM.

3.2 Que, debe dejarse establecido que el artículo señalado precedentemente se aplica al supuesto de hecho de la existencia de bonificaciones, beneficios y demás conceptos remunerativos percibidos por los servidores públicos y que la generalidad de ésta definición podría conducir, a priori, a determinar que el beneficio especial debería aplicarse a los docentes; sin embargo, estando al referido principio de especialidad, procede aplicar la Ley del Profesorado modificada por la Ley 25212, tanto más que el Tribunal Constitucional reiterada y uniforme jurisprudencia se ha pronunciado sobre la procedencia de la aplicación de la remuneración total para el pago de beneficios, sobre las cuales la ley del Profesorado establece expresamente como base de cálculo la remuneración total del docente⁵. Por tanto, estando al artículo VI del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional⁶ y de la Primera Disposición Final de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional – Ley 28301⁷, las normas con rango de ley y los reglamentos deben ser interpretados y aplicados según los preceptos constitucionales y conforme a la interpretación que de los mismos establezca el Tribunal Constitucional en sus sentencias.

3.3 Que, los criterios interpretativos del Tribunal Constitucional, en su calidad de supremo intérprete de la Constitución, no sólo están destinados a orientar el ejercicio de la función jurisdiccional, sino que “vinculan tanto a los poderes públicos como a los particulares”⁸, razón por la cual todos los operadores jurídicos están obligados a resolver teniendo en cuenta la ratio decidendi (razón suficiente) que tuvo en cuenta el máximo órgano de control constitucional para fundamentar sus fallos, siempre y cuando “sea aplicable al caso concreto debido a la igualdad o sustancial similitud con respecto al supuesto de hecho de la regla que significa la ratio decidendi”⁹.

3.4 En tal sentido, en el presente caso, debe preferirse la norma superior y especial contenida en el artículo 48° de la Ley N° 24029, lo que determina que, para el cálculo de la bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación, se aplique la remuneración mensual total que el profesor perciba y no la remuneración total permanente a la que hace referencia la norma general contenida en el artículo 9° del D.S. N° 051-91-PCM.

⁵ STC recaída en los expedientes: 1367-2004-AA/TC fundamento cuarto; 3534-2004-AA/TC fundamento primero y 1847-2005-PA/TC fundamento tercero.

⁶ “Los jueces interpretan y aplican las leyes o toda norma con rango de ley y los reglamentos según los preceptos y principios constitucionales, conforme a la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional”.

⁷ “Los Jueces y Tribunales interpretan y aplican las leyes y toda norma con rango de ley y los reglamentos respectivos según los preceptos y principios constitucionales, conforme a la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional en todo tipo de procesos, bajo responsabilidad”.

⁸ Castillo, Luis (2008) El Tribunal Constitucional y su dinámica jurisprudencial. Lima, Palestra. P. 139.

⁹ Castillo, Luis. Ob.Cit. p. 146-147.

12'
113

CUARTO: Respecto de la aplicación de la Ley de Reforma Magisterial – Ley 29944.- Habiéndose producido una sucesión de normas en el tiempo es preciso aclarar algunos puntos:

4.1 Que, el Poder Ejecutivo ha promulgado la Ley de Reforma Magisterial – Ley 29944, la misma que ha entrado en vigencia en fecha veintiséis de Noviembre del año dos mil doce, en cuyo artículo 1° prevé:

“La presente Ley tiene por objeto normar las relaciones entre el Estado y los profesores que prestan servicios en las instituciones y programas educativos públicos de educación básica y técnico productiva y en las instancias de gestión educativa descentralizada.

Regula sus deberes y derechos, la formación continua, la evaluación, el proceso disciplinario, las remuneraciones y los estímulos e incentivos”.

4.2 Siendo que esta ley ha derogado a la Ley del Profesorado – Ley 24029 y su modificatoria dada por Ley 25212, conforme se tiene de la décimo sexta Disposición Complementaria, Transitoria y Final de esta Ley de Reforma Magisterial, de modo que habría quedado sin efecto la bonificación que es materia de la demanda (especial) a partir del veintiséis de noviembre del dos mil doce; sin embargo, cabe precisar lo siguiente:

4.3 Se tiene que desde la vigencia de la Ley de Reforma Magisterial (26 noviembre 2012) se halla vigente la Remuneración Integral Mensual – RIM, la misma que fue reglamentada mediante el Decreto Supremo número 290-2012-EF, siendo que conforme al artículo 56° de la referida Ley 29944, la RIM comprende:

“... las horas de docencia en el aula, preparación de clases y evaluación, actividades extracurriculares complementarias, trabajo con las familias y la comunidad y apoyo al desarrollo de la institución educativa.

Adicionalmente, el profesor puede recibir asignaciones temporales que se otorgan por los siguientes conceptos:

- a) Ejercicio de cargos de responsabilidad en las diferentes áreas de desempeño: directivos, especialistas, capacitadores y jerárquicos.
- b) Ubicación de la institución educativa: ámbito rural y de frontera.
- c) Característica de la institución educativa: unidocente, multigrado o bilingüe”.

4.4 De ello se desprende que la bonificación especial prevista por la anterior Ley del Profesorado ahora se halla inmersa dentro de la RIM, en consecuencia las pretensiones de pago de bonificación especial por preparación de clases y evaluación en base a la remuneración total que se hallaban previstas por el artículo 48° de la Ley del Profesorado – Ley 24029, no proceden ser amparadas

en las actuales remuneraciones de los docentes activos desde la fecha de vigencia de la Ley de Reforma Magisterial, es decir desde el 25 de noviembre del dos mil doce, sino sólo respecto de los devengados acumulados hasta el veinticinco de noviembre del dos mil doce.

QUINTO: Sobre el caso concreto. - Ingresando al análisis de fondo de controversia:

5.1 Por Resolución Directoral N° 001207 de fecha 02 de mayo del 2001 de 56/vuelta repetida a foja 90/vuelta se constata que la demandante nombrada en el cargo de profesora de horas a partir del 01 de abril del 2001 que se encuentra corroborado con el informe escalafonario N° 016187-2015, fojas 112/113/vuelta y a la fecha tiene la condición de docente en actividad bajo el régimen de la Ley 29944.

5.3. De acuerdo a las constancias de remuneraciones de pagos del 2001 a noviembre del 2012 se advierte que percibió la bonificación demandada, por la suma S/.16.90 identificado con la siglas "preclas" y "bonesp" .

5.4 De los documentos señalados se constata que el haber total de la demandante se encontraba constituido por conceptos diversos: básico personal, familiar, reunificación, du 080, du90, entre otros y que por ejemplo en los meses de octubre y noviembre de 2012 ascendía a la suma S/.1.177.3 de modo tal que teniendo en cuenta las sumas percibidas por preparación de clases y que han sido detalladas en el considerando precedente, se colige que dicho concepto ha sido abonado teniendo en cuenta solo la remuneración total permanente.

5.5 La bonificación por preparación de clases y evaluación, estuvo vigente a partir de la entrada en vigencia de la Ley 25212 (publicada el 20 mayo 1990) y vigente desde el 21 mayo 1990).

5.5.1 La parte demandante ha sido nombrada como profesora por horas a partir del 01 de abril del 2001 por Resolución Directoral N° 001207 de fecha 02 de mayo de 2001, siendo ello así y atendiendo a que no ha percibido la bonificación demandada conforme a ley sino en forma diminuta, le corresponde el reintegro de la bonificación demandada conforme a lo solicitado a partir del **02 de mayo del 2001** en base a la remuneración total o integra **hasta noviembre del 2012**, en caso no haya migrado antes a otro

152
45

a fecha de
intisisés de
cumulados

ondo de la

001 de foja

ndante fue

del 2001; fo

187-2019 de

ctividad bajo

del 2001 a

idad, por la

er total de

os: basan

or ejemplo el

S/ 1.177,32

eparación de

se colige que

neración total

ivo vigente

mayo 1990

por horas

1207 de foja

la percibido

diminuta

onforme a

neración total

o antes a

régimen laboral o haya cesado; debiendo tenerse en cuenta para el cálculo de los periodos, las interrupciones en su vínculo laboral y la suma abonada efectivamente. Todo ello en razón a lo expuesto y de que en el presente caso dada la sustancial similitud que guarda con respecto al supuesto de hecho de la regla que sustenta los fallos señalados, el criterio del Tribunal Constitucional precedentemente, implica que la demandada debió utilizar como base de cálculo la remuneración total de la parte demandante y que al utilizar la remuneración permanente se halla en posición contraria al ordenamiento jurídico nacional, razón por la cual procede amparar la demanda.

SEXTO: Precedente Judicial Vinculante respecto a la Bonificación por Preparación de Clases. - La demandada argumenta que no todos los ingresos

que percibe el demandante son base de cálculo para la bonificación por preparación de clases, solo aquellos que han sido señalados como remunerativo; en tal virtud de acuerdo al razonamiento de la entidad demandada se colegiría que en dicho cálculo debe de excluirse los conceptos AEL 25671, D.S. 081, D.U.080-94, D.U.90-96, D.S.019-94-PCM, D.S. 021, D.U.073-97, D.U.011-99, D.S. 065-2003-EF, D.S. 261-1991-EF (IGV), pues estos conforme a las normas que regulan su otorgamiento, no tienen la naturaleza remunerativa ni pensionable y no pueden servir de base de cálculo.

6.1 Al respecto la Casación N° 5597-2009 AREQUIPA establece que este concepto se paga sobre la remuneración total o íntegra; razonamiento con el cual coincide la suscrita, pues al pagarse estos conceptos de forma permanente y regular, esto es que se pagan en el mismo monto y con la misma periodicidad, tienen naturaleza remunerativa; tanto más si en el Precedente Vinculante emitido por la en la Casación N° 6871-2013 LAMBAYEQUE, también ha reiterado dicho criterio y ha precisado que la remuneración total o íntegra son equiparables para efectos del cálculo de la bonificación por preparación de clases, criterio al cual se le ha otorgado la calidad de Precedente Vinculante, pues se encuentra contenido en el Décimo Tercer Considerando de la referida Casación, que conforme lo indica el mismo Colegiado de la Corte Suprema de Justicia es de observancia obligatoria; de modo tal que para establecer la base de cálculo de la Bonificación por

Preparación de Clases y Documentos de Gestión, según la proporción que corresponda en cada caso (30% o 35%) debe entenderse como tal, todos los ingresos percibidos mensualmente por el trabajador o pensionista, sin hacer distinción alguna pues su naturaleza remunerativa se determina en función de la regularidad de su monto y en la periodicidad de su pago, entendiéndose de esta manera que la remuneración total está conformada por todos los ingresos percibidos mensualmente por el trabajador o pensionista, por cuanto se trata de ingresos regulares en su monto, permanentes en el tiempo y de libre disponibilidad, independientemente de que las normas que regulan el otorgamiento señalen que no tiene naturaleza remunerativa, en concordancia con el **Principio de indubio pro operario**, principio jurídico que señala que, ante duda en la hermenéutica de la norma, se tendrá que favorecer al trabajador, que es la parte más débil de la relación laboral, con arreglo también a lo establecido en el Artículo 26°, de nuestra Constitución que consagra "En la relación laboral se respetan los siguientes principios: (...) 3. Interpretación favorable al trabajador en caso de duda insalvable sobre el sentido de una norma". Atendiendo además que cuando entró en vigencia la Ley N° 25212 que otorga esta Bonificación, no existía distingo alguno entre los conceptos de remuneración total, remuneración total permanente y remuneración integral, distingo que surge mediante normas posteriores y que como tales no pueden ser aplicadas en forma ultractiva, pues el telos (finalidad) de la Ley N° 25212, al modificar el artículo 48 de la Ley N° 24029, era que esta bonificación tomara como parámetro de cálculo todos los ingresos que percibía el docente, en su actividad o pensionista.

6.2 La remuneración como elemento esencial del contrato de trabajo. - La remuneración es la contraprestación que debe percibir el trabajador como consecuencia del contrato de trabajo y constituye la principal obligación del empleador.

6.2.1 Es menester destacar que no solo se paga por el trabajo efectivamente efectuado, sino que el empleador debe al trabajador la remuneración, aunque éste no preste servicios por la mera circunstancia de haber puesto su fuerza de trabajo a disposición de aquel.

153 112

orción que
 todos los
 , sin hacer
 función a le
 rdo de este
 s ingresos
 cuanto son
 r de libre
 regulan su
 concordancia
 señala, que
 favorecer a
 reglo también
 nsagra "En la
 Interpretación
 sentido de una
 N° 25212 que
 conceptos de
 ración integr
 les no puede
 y N° 25212
 ración toman
 el docente, e
 de trabajo.
 rabajador con
 al obligación
 ajo efectivame
 neración, aun
 uesto su fuerza

6.2.2 El concepto de remuneración no se circunscribe simplemente a la contraprestación del trabajo efectivamente realizado, sino que se extiende a la disponibilidad de la fuerza de trabajo del dependiente en favor del empleador. Así pueden ser considerados conceptos remuneratorios las vacaciones, los feriados, las enfermedades, determinadas licencias. La relación de trabajo tiene carácter oneroso y existe reciprocidad de prestaciones entre las partes, por lo que la remuneración siempre resulta ser una ganancia o ventaja patrimonial para el trabajador. Es por ello que en principio todo valor percibido por el trabajador en el transcurso de la relación laboral constituye remuneración acorde con el principio de primacía de la realidad, careciendo de importancia la denominación que las partes le den o de si el empleador le da una denominación de "no remunerable", salvo que se acredite que responde a la existencia de una relación de otra índole.

6.2.3 La primacía de la realidad es un elemento implícito en nuestro ordenamiento impuesto por la propia naturaleza tuitiva de la Constitución Política del Estado y que ve en el trabajo un deber y un derecho base del bienestar social y medio de la realización de la persona conforme lo prevé el artículo 22, además de constituirse en un objetivo de atención prioritaria del Estado de acuerdo a lo previsto en el artículo 23¹⁰ de la Carta Magna; que, así pues se tiene que la prevalencia del principio de primacía de la realidad impone una protección directa a partir de la Constitución Política¹¹ y que impone que en caso de discordancia entre lo que ocurra en la práctica y lo que fluya de los documentos, se otorgue preferencia a lo primero, es decir, a lo que sucede en el terreno de los hechos¹².

¹⁰ Así lo define el Tribunal Constitucional en el Fundamento 3 de la STC N° 991-2000-AA/TC donde establece que "(...) El principio de primacía de la realidad es un elemento implícito en nuestro ordenamiento y, concretamente, impuesto por la propia naturaleza tuitiva de nuestra Constitución del Trabajo, que ha visto este como un deber y un derecho, base del bienestar social, y medio de la realización de la persona (artículo 22°) y, además, como un objetivo de atención prioritaria del Estado (artículo 23°)". Dicho de otro modo, el tratamiento constitucional de una relación laboral impone que sea enfocado precisamente en estos términos...(sic)".

¹¹ El Tribunal Constitucional citando las sentencias recaídas en los Expedientes N.º 991-2000-AA/TC, 525-1999-AA/TC, 598-2000-AA/TC y 731-1999-AA/TC y lo desarrollado por Jorge Toyama Miyagusuku en su artículo "Deber y derecho al trabajo" incluido en La Constitución comentada. Tomo I. Lima: Gaceta Jurídica, 2005. p. 514, ha afirmado en el Fundamento 11 de la STC N.º 05240 - 2007 - AA/TC que "(...) Conforme se ha determinado jurisprudencialmente el principio de la primacía de la realidad tiene una protección directa a partir de la Constitución Política del Perú...(sic)".

¹² El Tribunal Constitucional en el Fundamento 3 de la STC N.º 1944 - 2002 - AA/TC ha expuesto que "(...) En el caso autos, es aplicable el principio de primacía de la realidad, que significa que en caso de discordancia entre lo que ocurre en la práctica y lo que fluye de los documentos, debe darse preferencia a lo primero, es decir, a lo que sucede en el terreno de los hechos. En tal sentido, del contenido de los contratos referidos

116

6.2.4 El trabajador puede percibir montos que no son considerados remuneratorios, sin embargo, tal posibilidad se encuentra sujeta a determinadas condiciones como es el caso de los montos y/o bienes que perciben, pero que se relacionan con las condiciones de su desempeño laboral, condiciones de trabajo, viáticos-bonificaciones adicionales entre otros.

6.2.5 El análisis del carácter no remunerativo de los conceptos que perciben docentes del magisterio nacional, debe efectuarse a partir de principios y valores que la Constitución reconoce y no de una simple aplicación de disposiciones de menor rango que finalmente pueden llegar a ser "transgresoras de derechos fundamentales de la persona humana".

6.2.6 En el caso de los siguientes conceptos AEL 25671, D.S. 081, D.U.080-94, D.U.90-96, D.S.019-94-PCM, D.S. 021, D.U.073-97, D.U.011-99, D.S. 065-2003-EF, D.S. 261-1991-EF (IGV), al ser percibidos de manera mensual y continua, permanente como consecuencia de la prestación de servicios al Estado- Ministerio de Educación- UGEL por desempeñar el cargo de profesor de aula, se desprende su carácter contraprestativo y permanente- mensual- y percibirse en un monto constante a consecuencia de los servicios prestados a favor de la empleada en este caso como profesora de aula se acredita su regularidad; atendiendo a que no se encuentran sujetos a condición alguna siendo suficiente para su goce y percepción la realización de labores en el Centro Educativo de la UGEL correspondiente en condición de profesora se desprende su incondicionalidad; estando a que el perceptor se encuentra legitimado y habilitado para disponer del concepto de acuerdo a su libre albedrío se constata su libre disponibilidad; siendo evidente que su percepción incide en su capacidad de gasto y ahorro, ofrece al demandante una ventaja patrimonial. En ese sentido los citados conceptos reúnen las características para ser considerados como remuneración.

se advierte que existía una relación laboral entre el demandante y la demandada de las características señaladas en el fundamento precedente por tanto, las labores que realizaba eran de naturaleza permanente y no eventual, como lo manifiesta la demandada...(sic)

157
119

considerados
ntra sujeta
, bienes que se
empeño labora
y otros.

que perciben los
de principios
le aplicación de
r llegar a se
ana".

. 081, D.U.080-94
11-99, D.S. 065-
manera mensual
ón de servicios.
l cargo de profes
ente-mensual-
rvice prestados
ula se acredita
a condición alguna
n de labores en
ción de profesor
ceptor se encuent
acuerdo a su
te que su percep
andante una ver
en las característ

señaladas en el fundamento
demandada... (sic)

6.2.7 Más allá de la legalidad ordinaria que señala la demandada sin razón constitucional alguna en el sentido que existen conceptos que no son remunerativos y que por ende no forman parte del cálculo de la bonificación por preparación de clases, esta judicatura considera que los citados conceptos antes aludidos ostentan naturaleza remunerativa y por ende alimentaria, constituyéndose ineludiblemente en un derecho fundamental y por tanto goza de protección constitucional, conforme lo establece el artículo 24 de nuestra constitución que norma que todo trabajador tiene derecho a percibir una remuneración equitativa y suficiente que procure para él y su familia, el bienestar material y espiritual. El derecho fundamental a percibir remuneración por labor realizada guarda íntima relación con el derecho a la dignidad y a la vida, ya que su percepción posibilita el desarrollo integral del ser humano. Obviar dicha naturaleza equivale a vulnerar el bienestar material y espiritual del trabajador y su familia como componentes de la dignidad humana.

6.2.8 Con relación a la definición de remuneración, el TUO del Decreto Legislativo 728 aprobado por Decreto Supremo 003-97-TR, no obstante que regula el régimen laboral de la actividad privada, resulta pertinente tomar tal definición, así en su artículo 6° prevé *"Constituye remuneración para todo efecto legal el íntegro de lo que el trabajador recibe por sus servicios, en dinero o en especie, cualquiera sea la forma o denominación que tenga, siempre que sean de su libre disposición..."*, como se aprecia, la definición de remuneración engloba a todo concepto que forme parte de ella cualquiera sea la denominación que el legislador le otorgue.

6.3 En el caso materia de autos debe dejarse establecido que los conceptos que la entidad empleadora abona al demandante entre los que se encuentran los siguientes: AEL 25671, D.S. 081, D.U.080-94, D.U.90-96, D.S.019-94-PCM, D.S. 021, D.U.073-97, D.U.011-99, D.S. 065-2003-EF, D.S. 261-1991-EF (IGV) al formar parte de la remuneración mensual del docente tiene naturaleza remunerativa pues es percibida por este por el ejercicio de la función docente en forma personal y directa, bajo subordinación de tipo laboral del empleador, el que ha previsto una serie de reglas como el horario, el lugar de trabajo, vacaciones, licencias, etc.; además tales conceptos son de libre disposición, en

tanto que no se encuentran supeditados o condicionados su pago a tener de cuentas; siendo que dichos montos el demandante puede agotar gastos personalísimos de él y su familia.

6.4 De igual modo, a nivel internacional la Organización Internacional del Trabajo OIT en el artículo 1° del Convenio 95 ha establecido: "A los efectos del presente Convenio, el término **salario** significa la remuneración o ganancia **sea cual fuere su denominación o método de cálculo, siempre que pueda evaluarse en efectivo, fijada por acuerdo o por la legislación nacional, y debida por un empleador a un trabajador en virtud de un contrato de trabajo, escrito o verbal, por el trabajo que este último haya efectuado o deba efectuar o por servicios que haya prestado o deba prestar**", como se observan las características señaladas en los fundamentos precedentes se hallan inmersas en el precepto normativo citado.

6.5 Por su parte, la Constitución Política en su artículo 26° prevé:

"En la relación laboral se respetan los siguientes principios:

1. *Igualdad de oportunidades sin discriminación.*
2. *Carácter irrenunciable de los derechos reconocidos por la Constitución y la ley.*
3. *Interpretación favorable al trabajador en caso de duda insalvable sobre el sentido de una norma".*

6.6 De éste artículo 26°, resultan aplicables al caso de autos los incisos 2) y 3), pues hacer consentir al demandante que los montos que se abonan por AEL 25671, D.S. 081, D.U.080-94, D.U.90-96, D.S.019-94-PCM, D.S. 021, D.U.073-97, D.U.011-99, D.S. 065-2003-EF, D.S. 261-1991-EF (IGV) no tienen la naturaleza remunerativa implicaría una renuncia a los derechos remuneratorios de naturaleza constitucional que se hallan garantizados y reconocidos por los tratados internacionales, la Constitución Política y los Decretos Legislativo 276 y 728 tanto más que conforme al inciso 3) citado artículo, toda interpretación que se haga de las normas referidas a remuneraciones por mandato

153 121

constitucional, debe hacerse en sentido favorable del trabajador, en este caso del docente demandante.

6.7 Queda claro entonces que la Bonificación por Preparación de Clases es un concepto que debe calcularse sobre la "**remuneración total o íntegra**", es decir todos y cada uno de los conceptos que los profesores perciben en sus boletas de pago sin efectuar distingo alguno. En ese sentido la Segunda Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de la República, en la Casación N.º 6871-2013 LAMBAYEQUE de fecha 23 de abril de 2015, estableció como Precedente Judicial Vinculante, en consecuencia de observancia obligatoria que "*Para determinar la base de cálculo de la bonificación Especial por Preparación de Clases y Evaluación, se deberá tener en cuenta la remuneración **total o íntegra** establecida en el artículo 48º de la Ley N.º 24029, Ley del Profesorado...*", con ello se establece con diáfana claridad que la bonificación referida debe calcularse de acuerdo a la remuneración total o **íntegra, debiéndose entender, todos los ingresos percibidos mensualmente por el trabajador**, no efectuándose distinción si tienen o no naturaleza remunerativa, dado que dicha naturaleza no se determina por lo que el dispositivo legal señala, sino por cómo se comporta en la realidad de los hechos. La Resolución Casatoria N.º 8168-2013- Lima del 06 de mayo del 2015 señala que la determinación de un concepto resulta remunerable o no, lo constituye la libertad que tiene el trabajador para su disfrute y no se encuentre condicionada a un uso específico.

6.7.1 Si bien las normas señaladas en el considerado 6.6 supra de la presente señalan que dichos conceptos no tienen carácter remunerativo, una interpretación sistemática de la Constitución basada en los principios y valores que informan al sistema político y jurídico previstos en ella no acepta que temas sustantivos, como son los derechos fundamentales (en este caso derecho a la remuneración) subordinen su cumplimiento a normas formales. Tales normas son importantes, pero la teoría constitucional no les otorga autonomía de aplicación por sí mismas, con prescindencia del derecho sustantivo al que están subordinadas.

122

6.7.2 Los derechos humanos (que la Constitución reconoce bajo el nombre de derechos fundamentales) tienen primacía por ser derechos de la persona humana. La Constitución lo manda en su artículo primero "La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado". En este sentido, las normas formales carecen de valor, si en su aplicación se vulneran derechos, en lugar de cautelarlos.

6.7.3 La naturaleza alimentaria y constitucional de las remuneraciones encuentra reforzado por el argumento brindado por la Suprema Corte en la Casación N° 608-2005-Huanuco-Pasco "El artículo 1° de la Constitución Política del Estado señala que la persona humana y el respeto de su dignidad constituyen el fin supremo del Estado, motivo por el cual debe este tutelar y respetar derechos elementales como el trabajo, cuyo efecto inmediato es procurar al trabajador la percepción de sus remuneraciones, los cuales tienen contenido y carácter alimentario por constituir la fuente esencial de su subsistencia y de la de su familia, de acuerdo a lo previsto en el artículo 14 de la misma carta magna".

6.8 El referido precedente vinculante Casación N° 6871-2013 ordena textualmente:

Décimo Tercero: Precedente Judicial respecto a la aplicación de la norma pertinente para el cálculo de la Bonificación Especial por preparación de clases y evaluación

Esta Sala Suprema, teniendo en cuenta los fundamentos expuestos, establece como precedente judicial vinculante de carácter obligatorio el siguiente criterio jurisprudencial: "Para determinar la base de cálculo de la Bonificación Especial por preparación de clases y evaluación, se deberá tener en cuenta la remuneración total o íntegra establecida en el artículo 48 de la Ley N° 24029, Ley del Profesorado, modificada por la Ley N° 25212 y no la remuneración total permanente prevista en el artículo 10 del Decreto Supremo N° 051-91-PCM".

156 123

SÉTIMO: Por lo tanto, se tiene que al emitir los actos administrativos impugnados, las entidades administrativas han contravenido el artículo 48° de la Ley N° 24029 modificado por la Ley N° 25212, por ende, se tiene que se encuentran incurso en la causal de nulidad prevista por el artículo 10°, inciso 1°, de la Ley N° 27444, lo que determina que deben de ser invalidadas; y, teniendo en cuenta que con tales actuaciones administrativas se ha vulnerado los derechos del demandante, vía tutela plena, debe de ordenarse a la entidad demandada disponga que la UNIDAD DE GESTION EDUCATIVA LOCAL 04-UGEL N° 04 cumpla con pagar a favor del demandante la bonificación especial por preparación de clases y evaluación calculado en base a su remuneración total, esto es, cumpla con abonarle un monto equivalente al 30% de su remuneración total o íntegra por concepto de dicha bonificación especial del periodo señalado precedentemente.

7.1 En tal sentido, corresponde recordar que en atención a lo normado por la Ley N° 30137, y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 001-2014-JUS, se han establecido criterios de priorización para el pago de sentencias judiciales en calidad de cosa juzgada, siendo los adeudos de índole laboral los que ocupan el primer orden de prelación, precisando que para determinar el orden de prioridad se considera además, aspectos tales como la fecha de notificación, edad de los acreedores y los montos de obligación, en ese orden; asimismo, se ha dispuesto que todo pago realizado por las entidades en virtud de sentencias judiciales firmes, es reportado por la Oficina General de Administración del pliego, o la que haga sus veces, al procurador público respectivo, el que a su vez reporta periódicamente a la instancia judicial a cargo del proceso, a fin de actualizar las liquidaciones de deuda correspondientes. Asimismo, se ha indicado que cada dependencia estatal tendrá un Comité para la aprobación del Listado priorizado de obligaciones derivadas de sentencias con calidad de cosa juzgada, siendo obligación de los Procuradores reportar las deudas a la Oficina General de Administración o la que haga sus veces las deudas originadas por sentencias judiciales con calidad de cosa juzgada, dentro del plazo de 15 días de notificado, y llevar un control sobre los pagos que ha realizado la entidad, los cuales deben ser informados incorporando copia de las constancias de pago.

7.2 Asimismo, corresponde al Procurador Público del Ministerio de Educación, conforme a sus deberes establecidos el artículo 34 numeral 4 del Decreto Legislativo N° 1326, Ley de Defensa Judicial del Estado, que establece como sus deberes que es obligación de los procuradores públicos " *Informar a los/as titulares de cada entidad pública sobre los acuerdos conciliatorios, acuerdos de solución amistosa, laudos nacionales y extranjeros, así como de las sentencias emitidas por tribunales nacionales, extranjeros y supranacionales y otras similares, mediante las cuales se generen obligaciones al Estado.* " ; de modo tal que

124

corresponderá que a fin de no dilatar el proceso, una vez que sea declarada consentida la sentencia, realice las coordinaciones respectivas para dar cumplimiento a lo normado por el artículo 45 numeral 45.2 (identificar órgano y funcionario responsable de la ejecución), considerando además las responsabilidades señaladas en el artículo 45.1 (civil, penal y administrativa) el artículo 46 numeral 46.4 (iniciar la ejecución a más tardar dentro del plazo de 06 meses de consentida la sentencia bajo apercibimiento de iniciarse la ejecución forzada), aspectos que serán tenidos en cuenta en etapa de ejecución de sentencia.

OCTAVO.- Intereses legales. - Se debe pagar a la parte actora los intereses legales generados por el no pago oportuno de su bonificación en el monto que les correspondía, conforme a Ley. Al encontrarnos ante una acreencia de naturaleza laboral, por lo que resulta de aplicación del Decreto Ley N° 25920 que dispuso en su artículo 1° lo siguiente: "A partir de la vigencia del presente Decreto Ley, el interés que corresponda pagar por adeudos de carácter laboral es el interés legal fijado por el Banco Central de Reserva del Perú"; y preciso en su artículo 3°: "El interés legal sobre los montos adeudados por el empleador se devengan a partir del día siguiente de aquél en que se produjo el incumplimiento y hasta el día de su pago efectivo, sin que sea necesario que el trabajador afectado exija, judicial o extrajudicialmente, el cumplimiento de la obligación al empleador o pruebe haber sufrido algún daño". Criterio que asume la juzgadora a partir de la presente causa, cambiando de criterio conforme al artículo 22 del TUO de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

NOVENO. - Debe tenerse presente que conforme al artículo 49° del TUO de la Ley N° 27584, las partes en el proceso contencioso administrativo no pueden ser condenados al pago de costos y costas;

FALLA:

1) Se declara **FUNDADA** la pretensión contenida en la demanda presentada por doña **DAICY LILIANA BRIONES PASTOR** contra la **-UNIDAD DE GESTION EDUCATIVA LOCAL 04- UGEL 04 MINISTERIO DE EDUCACION**, con emplazamiento de su Procurador Público.

15 X
125

II) Se declara: la **NULIDAD** de la Resolución Directoral Regional N°0004720-2017-DRELM de fecha 13 de julio del 2017, **NULA** Resolución Directoral N°3174-2017-UGEL 04 – COMAS de fecha 08 de marzo del 2017

III) Se **ORDENA** a la **UNIDAD DE GESTION EDUCATIVA 04**, bajo responsabilidad Civil, Penal o administrativa de su Director en ejercicio, reconozca y pague a favor de la demandante los reintegros devengados del 30% de su remuneración total o íntegra por concepto de la bonificación especial por preparación de clases y evaluación, desde el **02 de mayo del 2001** hasta **noviembre del 2012**, en caso no haya migrado antes a otro régimen laboral o haya cesado; debiendo tenerse en cuenta para el cálculo de los periodos, las interrupciones en su vínculo laboral y deducirse la suma ya abonada, más los intereses legales correspondientes. Sin costas y costos; notificándose a las partes. –

HÁGASE SABER. - Notifíquese a las partes procesales a las **casillas electrónicas** fijadas en autos en virtud de los ordenado mediante Resolución Administrativa N° 000049-2021-P-CSJLI-PJ del 30 de enero de 2021, concordado con la Resolución Administrativa N° 0000 25-2021-CE-PJ. Autorícese la firma digital a la Dra. Vives Vivanco en tanto el cursor titular no realiza trabajo remoto.

clarada
estricto
ficar al
más las
ativa) y
plazo de
larse la
apa de

ntereses
nto que
encia de
° 25920,
presenta
r laboral
y precisó
s por el
rodujo el
rio que el
nto de la
terio que
e criterio

TUO de la
o pueden

representa
IDAD DE
UCACION

COMENTARIO.

La expedición de la Sentencia de Primera Instancia, trajo como consecuencia se declare como parte vencedora a la Demandante, que devino en el planteamiento del Recurso de Apelación de la parte vencida, la Demandada, la cual naturalmente, planteó de inmediato Recurso de Apelación, que dio pie a que el Despacho Judicial, proceda a expedir lo siguiente:

Resolución N° 06 del 25 de enero del 2022, en cuyos AUTOS Y VISTOS, se da cuenta del escrito de fecha 10 de enero del 2022, presentado por la parte demandada, y ATENDIENDO: PRIMERO: Conforme lo dispone el numeral 2.1. del artículo 34° del TUO de la Ley N° 27584 que regula el Proceso Contencioso Administrativo, proceda la apelación contra las sentencias, dentro del término de Ley.-; SEGUNDO: La demandada interpone apelación contra la sentencia (Resolución N° 05 de fecha 30 de diciembre del 2021, dentro del plazo establecido), precisando el error de hecho y de derecho, fundamentando los agravios, no adjunta recibos de tasa judicial al encontrarse exonerado de su pago, por ser un organismo del Estado.-; TERCERO: Dada la trascendencia de la resolución impugnada y habiendo elementos de juicio suficientes para que el Superior Jerárquico en grado se pronuncie sobre la sentencia apelada, en aplicación de lo dispuesto en la norma legal glosada, concordante con el artículo 367° del Código Procesal Civil; SE RESOLVIÓ: CONCÉDASE la apelación que se interpone con EFECTO SUSPENSIVO contra la SENTENCIA (Resolución número 05 de fecha 30 de diciembre del 2021), en consecuencia, elévense los actuados a la Sala Laboral de Turno de Lima, con la debida nota de atención.

3.1.6. SENTENCIA DE VISTA O DE SEGUNDA INSTANCIA.



**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA
QUINTA SALA LABORAL CON SUB ESPECIALIDAD CONTENCIOSA
ADMINISTRATIVA - PREVISIONAL**

Expediente N° 21592-2017-0-1801-JR-LA-23

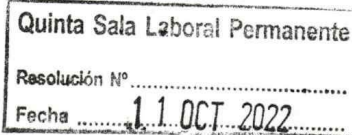
Demandante : BRIONES PASTOR, DAICY LILIANA

Demandado : MINISTERIO DE EDUCACION

Materia : ACCION CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA

Resolución N° 09

Lima, 10 de octubre del dos mil veintidós.-



VISTOS:

En audiencia pública del presente año, puestos los autos para resolver; e interviniendo como Juez Superior ponente la Señora **Farfán Osorio**; y producida la votación con arreglo a Ley, se emite la siguiente Sentencia de Vista:

MATERIA DE APELACIÓN : Viene en revisión a esta instancia la **Sentencia (Resolución N° 05)** de fecha 30 de diciembre de 2021, obrante de folios 148 a 157, que **declara FUNDADA** la demanda de fojas 13 a 20 interpuesta por **DAICY LILIANA BRIONES PASTOR** contra el **MINISTERIO DE EDUCACION - PROCURADOR PUBLICO**, en consecuencia, nula la Resolución Directoral Regional N° 0004720-2017-DRELM de fecha 13 de julio de 2017 y la Resolución Directoral N° 3174-2017-UGEL 04 – Comas de fecha 08 de marzo de 2017, y se ordena a la entidad demandada expedir nueva resolución administrativa disponiendo el reconocimiento y pago de los reintegros devengados de la bonificación especial por preparación de clases y evaluación equivalente al 30% de la remuneración total o íntegra, por el periodo desde el 02 de mayo de 2001 hasta noviembre de 2012, más los intereses legales correspondientes. Sin costas y costos.

EXPOSICIÓN DE AGRAVIOS:

La parte apelante señala como agravios, que:

- 1) Lo resuelto en la sentencia infringe lo dispuesto en los incisos 3) y 5) del artículo 139° de la Constitución Política del Perú, al no pronunciarse sobre la correcta liquidación de la bonificación por preparación de clases.
- 2) El artículo 48° de la Ley 24029 establece que la bonificación especial por preparación de clases debe ser otorgada sobre la remuneración total y en base a los conceptos de naturaleza remunerativa y no sobre aquellos que no la tienen. Existen tres instrumentos normativos remunerativos que regulan la estructura remunerativa de la administración pública: Decreto Legislativo N° 276, el Decreto Supremo N° 057-86-PCM y el Decreto Supremo 051-PCM.

CONSIDERANDOS:

PRIMERO: La acción contenciosa administrativa se encuentra reconocida constitucionalmente en el artículo 148° de la Constitución del Estado y tiene como finalidad ejercer el control de la legalidad sobre la actuación de la Administración Pública, considerando dentro de ello a las resoluciones administrativas, como a los actos que le sirven de sustento; asimismo el proceso contencioso administrativo constituye el instrumento a través del cual los particulares pueden en ejercicio de su derecho de acción, solicitar tutela jurisdiccional frente a una actuación de la administración pública, siendo que este proceso se presenta como un medio a través del cual el Poder Judicial controla la constitucionalidad y legalidad de la actuación en sede administrativa.

SEGUNDO: De conformidad con lo dispuesto en la Primera Disposición Final del Decreto Supremo N° 013-2008-JUS que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584, Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo, modificado por el Decreto Legislativo N° 1067, resulta de aplicación supletoria las normas previstas en el Código Procesal Civil. En este contexto, el artículo 364° del Código Procesal Civil, establece que el recurso de apelación tiene por objeto que el órgano jurisdiccional superior

(9)

147

examine, a solicitud de parte, o de tercero legitimado, la resolución que le produzca agravio con el propósito de que sea anulada o revocada, total o parcialmente. Concordantemente con ello, el artículo 370° del Código Adjetivo citado, prescribe que **la competencia del Juez Superior, está limitada a resolver sobre los agravios expresados en la apelación, estando impedido de ir más allá de lo denunciado o fundamentar la decisión en hechos no invocados.**

TERCERO: Del escrito de demanda, obrante de folios 13 a 20, se advierte que la accionante solicita la nulidad de la Resolución Directoral Regional N° 0004720-2017-DRELM de fecha 13 de julio de 2017 y la Resolución Directoral N° 3174-2017-UGEL 04 – Comas de fecha 08 de marzo de 2017; en consecuencia, se ordene a la entidad demandada expedir nueva resolución administrativa disponiendo el reconocimiento y pago de los reintegros devengados de la bonificación especial por preparación de clases y evaluación equivalente al 30% de la remuneración total o íntegra, por el periodo desde el 02 de mayo de 2001 hasta noviembre de 2012, más los intereses legales correspondientes.

CUARTO: A efectos de emitir pronunciamiento de fondo, es menester precisar que de los actuados se verifica que el demandante **es un docente en actividad que ingresó a trabajar como docente nombrada a partir del 02 de mayo de 2001**, según se corrobora del Informe Escalafonario (ver folios 112 y 113), asimismo, de la Constancia de Remuneraciones del 2001 al 2012 (fojas 119 a 131), se advierte que el demandante ha venido percibiendo la bonificación por Preparación de Clases y Evaluación, bajo el concepto de **"preclas"** y **"bonesp"** en la suma de S/16.90 y tal como consta, la percibió hasta diciembre de 2012, con lo que se evidencia que percibió tales conceptos hasta que por efecto de la entrada en vigencia de la Ley de la Reforma Magisterial, se efectuó un cambio en su estructura remunerativa, pues la parte actora viene percibiendo el concepto **RIM_29944** lo que se corrobora de la Boleta de remuneración de fojas 10, 58 y 59.

52

QUINTO: Al respecto, resulta elemental mencionar que el beneficio materia de análisis tiene su fundamento legal en el artículo 48° de la Ley del Profesorado N.° 24029 establecía lo siguiente: *"El profesor tiene derecho a percibir una bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación equivalente al 30% de su **remuneración total**";* lo cual concordaba con el artículo 210° de su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo número 019-90-ED, que señalaba: *"El profesor tiene derecho a percibir una bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación equivalente al 30% de su **remuneración total**"* (Resaltado agregado).

SEXTO: De la forma en la cual han sido redactadas las normas citadas en el considerando precedente, no queda duda de que el tipo de bonificación a otorgar por preparación de clases, que es materia de la pretensión en el caso de autos, **corresponde ser otorgado en base a remuneraciones íntegras y no a remuneraciones totales permanentes como mal interpreta la entidad demandada.** Si bien es cierto, el artículo 10° del Decreto Supremo N.° 051-91-PCM, precisa 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"; generando de esta manera incompatibilidad con el texto del artículo 48° de la Ley N.° 24029, Ley del Profesorado y el Decreto Supremo N.° 019-90-ED, Reglamento de la Ley del Profesorado; también lo es que, en casos de incompatibilidad como éste, el Juez debe aplicar el principio de jerarquía normativa, en aplicación del segundo párrafo del artículo 138° de la Constitución Política del Perú, según el cual se debe preferir la norma legal sobre toda norma de rango inferior.

SÉTIMO: En tal contexto, la Ley N.° 24029 (modificada por la Ley N.° 25212), se impone sobre el Decreto Supremo N.° 051-91-PCM, al constituir éste último una norma reglamentaria que no puede sobrepasar los marcos establecidos en una Ley ni mucho menos limitar los derechos que en forma expresa y taxativa se les ha reconocido a los docentes, por cuanto, en aplicación del aludido Decreto Supremo el actor percibiría sólo el treinta por ciento (30%) de la Remuneración Total Permanente, en

197

149

calidad de Bonificación Especial Mensual por Preparación de Clases y Evaluación, mientras que aplicando la Ley del Profesorado, tiene derecho a percibir por el mismo concepto, treinta por ciento (30%) de la **Remuneración Total o Íntegra**, la que comprende la Remuneración Total Permanente más otros adicionales otorgados por Ley expresa, que se dan por el desempeño de cargos que implican exigencias y/o condiciones distintas a lo común; por lo tanto, le corresponde a la parte demandante percibir la Remuneración Total definida en la Ley N.º 24029, Ley del Profesorado y su modificatoria, la Ley N.º 25212, así como su reglamento aprobado por Decreto Supremo N.º 019-90-ED y no la establecida en el Decreto Supremo N.º 051-91-PCM.

OCTAVO: También cabe precisar que la Segunda Sala Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República ha emitido un precedente de observancia obligatoria en relación a la forma como debe calcularse la Bonificación por Preparación de Clases y Evaluación para los docentes que tienen la calidad de pensionistas; en efecto, en la Casación N° 6871-2013 LAMBAYEQUE, el supremo Colegiado ha señalado como precedente de observancia obligatoria lo siguiente:

“Décimo Tercero: Precedente Judicial respecto a la aplicación de la norma pertinente para el cálculo de la Bonificación Especial por preparación de clases y evaluación. Esta Sala Suprema, teniendo en cuenta los fundamentos expuestos, establece como precedente judicial vinculante de carácter obligatorio el criterio jurisprudencial siguiente: “Para determinar la base de cálculo de la Bonificación Especial por preparación de clases y evaluación, se deberá tener en cuenta la remuneración total o íntegra establecida en el artículo 48° de la Ley N° 24029, Ley del Profesorado, modificado por la Ley N° 25212 y no la remuneración total permanente prevista en el artículo 10° del Decreto Supremo N° 051-91-PCM.”

NOVENO: Este precedente al ser emitido bajo los alcances del artículo 36° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584, es de observancia obligatoria y resulta vinculante, tanto más si de su lectura se aprecia que se han expuesto razones que resultan principios jurisprudenciales en materia contencioso administrativa referente a la forma de cálculo de la Bonificación por Preparación de clases.

194

DÉCIMO: Ahora bien, habiendo quedado precisado que la bonificación por Preparación de Clases y Evaluación debe otorgarse sobre la remuneración total o íntegra establecida en el artículo 48 de la Ley N.º 24029, Ley del Profesorado, modificado por la Ley N.º 25212 y no sobre la remuneración total permanente prevista en el artículo 10 del Decreto Supremo N.º 051-91-PCM, que es como la viene percibiendo el demandante, este Colegiado coincide con lo resuelto por la Jueza de primera instancia al declarar nulas la Resolución Directoral Regional N.º 0004720-2017-DRELM de fecha 13 de julio de 2017 y la Resolución Directoral N.º 3174-2017-UGEL 04 - COMAS de fecha 08 de marzo de 2017, pues en su emisión se ha incurrido la causal de nulidad prevista por el artículo 10 numeral 1 del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS.

DÉCIMO PRIMERO: Respecto al **pago de reintegros** generados por el pago diminuto de la bonificación reclamada, dicha pretensión también resulta atendible, no sólo porque lo accesorio sigue la suerte de lo principal, sino también porque de ese modo se repara integralmente a el demandante por el perjuicio ocasionado, siendo importante precisar que de autos no se han encontrado documentos por los cuales el actor este en el supuesto de cesante, por lo que se coincide él A quo indicando que el demandante **es un docente en actividad**, los reintegros se deberán durante la vigencia de esta Ley a partir de su fecha de nombramiento, esto es, 02 de mayo de 2001 hasta que empieza a percibir el concepto denominado RIM, puesto que por efecto de la entrada en vigencia de la Ley N.º 29944, se estableció en su artículo 56° un cambio en la estructura remunerativa de los docentes que hayan sido incorporados a la Ley de la Carrera Pública Magisterial lo que implicó que el concepto de la Bonificación por Preparación de Clases deje de pagarse desde que se sustituyó su sistema remunerativo y empezaron a percibir la Remuneración Íntegra Mensual (RIM), en el caso de los docentes que a la entrada en vigencia de esta ley estén en condición de activos, correspondiendo aclarar que se trata de reintegros y no de devengados.

157

DÉCIMO SEGUNDO: Al haberse establecido un adeudo de naturaleza laboral, también corresponde el pago de los intereses legales, los cuales encuentran sustento normativo en el Decreto Ley N.º 25920, prescribe en su artículo 1º: *“A partir de la vigencia del presente Decreto Ley, el interés que corresponda pagar por adeudos de carácter laboral es el interés legal fijado por el Banco Central de Reserva del Perú. El referido interés no es capitalizable.”*

DÉCIMO TERCERO: Finalmente, se puede concluir que la sentencia venida en grado se pronuncia en conformidad a la normativa vigente y aplicable al estudio de los autos; consiguientemente, no se está vulnerando la garantía prevista en el inciso 5) del artículo 139º de la Constitución Política del Estado que dispone la obligación de los Jueces de motivar debidamente sus decisiones, pues se debe tener en cuenta que la motivación de las resoluciones judiciales constituye el conjunto de razonamientos de hecho y de derecho realizados por el juzgador en los cuales apoya su decisión, producto del respeto a los principios y reglas lógicas. Por ello, se concluye de manera válida que la Jueza de primera instancia ha emitido su sentencia en estricta observancia de lo previsto por el artículo 197 del Código Procesal Civil, así como el artículo 50 inciso 6 del Código Procesal Civil.

Por estos fundamentos:

CONFIRMARON la **Sentencia (Resolución N° 05)** de fecha 30 de diciembre de 2021, obrante de folios 148 a 157, que **declara FUNDADA** la demanda de fojas 13 a 20, en consecuencia, nula la Resolución Directoral Regional N° 0004720-2017-DRELM de fecha 13 de julio de 2017 y la Resolución Directoral N° 3174-2017-UGEL 04 - Comas de fecha 08 de marzo de 2017, y se ordena a la entidad demandada expedir nueva resolución administrativa disponiendo el reconocimiento y pago de los reintegros devengados de la bonificación especial por preparación de clases y evaluación equivalente al 30% de la remuneración total o íntegra, por el periodo desde el 02 de mayo de 2001 hasta noviembre de 2012, más los intereses legales correspondientes. Sin costas y costos.

152

96

En los autos seguidos por **DAICY LILIANA BRIONES PASTOR** contra el **MINISTERIO DE EDUCACION - PROCURADOR PUBLICO**, sobre acción contenciosa administrativa; y, los devolvieron al Juzgado de origen.

URREGO CHUQUIHUANGA

FARFÁN OSORIO

MARTÍNEZ GARIBAY

NFO/nz

PODER JUDICIAL

JOSE MIGUEL FERRER BAYONA
SECRETARIO DE SALA
05ª Sala Laboral Ordinaria de Contencioso Administrativo Provisional
CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA

18 OCT. 2022

COMENTARIO.

La Sentencia de Vista, expedida por la Sala Laboral de la Corte Superior de Justicia de Lima, fue confirmada sustancialmente porque la decisión emitida por la Primera Instancia no fue objeto de cuestionar la validez de los fundamentos esgrimidos ni menos la nulidad de los mismos por el Ad-Quem, pues según la Casación N° 2450-2008-La Libertad, de acuerdo a lo establecido en el artículo 374° del Código Procesal Civil, la posibilidad no se dio porque la parte demandada, nunca más volvió a solicitar una interpretación restrictiva basada en el ofrecimiento de medios probatorios en la apelación de sentencias, pues no se configuraba los siguientes presupuestos: a) No concurrieron hechos relevantes; y b) No pudieron aportar documentos de data posterior al inicio del proceso que pudiesen constituir en medios probatorios significativos, por lo que no podían demostrar los hechos necesarios de prueba para que se considere pertinente, conducente y útil, en la solución de un conflicto intersubjetivo- Así pues, si el recurso de apelación interpuesto por la demandada, no contaba con medios probatorios que sean relevantes para la materia controvertida, y por lo tanto no se subsumía en el artículo 374° del Código Procesal Civil, por lo que la posibilidad de hacer prosperar una casación formulada era desestimable de plano, por infundada.

En este contexto, confirmada la Sentencia de Vista, la parte Demandada, a pesar de los gruesos elementos de razón y derecho que amparan el derecho de la parte Demandante, el Ministerio de Educación procedió a interponer Recurso de Casación contra dicha decisión, siendo admitida y sometida a la evaluación y examen jurídico que corresponde.

Como consecuencia de ello se procedió a sustentar la Casación N° 17324-2023-Lima, sobre Reintegro de Bonificación Especial por Preparación de Clases y Evaluación. PROCESO ESPECIAL.

16

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
PRIMERA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA

CASACIÓN N.º 17324-2023
LIMA
Reintegro de bonificación especial por
preparación de clases y evaluación
PROCESO ESPECIAL

COMAS del 08 de marzo de 2017, que denegó el pago de la bonificación especial por preparación de clases y evaluación, equivalente al 30% de la remuneración total y el pago de reintegros con el valor actualizado según el artículo 1236° del Código Civil, más intereses legales.

Quinto. En cuanto a las exigencias contenidas en los numerales 2) y 3) del artículo 388° del indicado Código Procesal y su modificatoria, la parte recurrente, denuncia como causales de su recurso de casación:

- i) **Infracción normativa de los incisos 3 y 5 del artículo 139° de la Constitución Política del Estado;** denuncia que la Sala Laboral vulneró los principios del debido proceso y la tutela jurisdiccional efectiva, al no excluir los conceptos de pago señalados en su contestación y apelación de sentencia.
- ii) **Infracción normativa de la Ley N.º 25671, de los Decretos de Urgencia N.º 080-94, N.º 090-96, N.º 073-97, N.º 01 1-99, así como de los Decretos Supremos N.º 081-93, N.º 019-94-PCM, N.º 021-92-EF, N.º 261-91-EF, N.º 065-2003-EF;** señala que, estamos frente a la inaplicación de los dispositivos, a pesar que en sus propios textos se excluye de la base de cálculo para el reajuste de bonificaciones.
- iii) **Infracción normativa del artículo 48° de la Ley N.º 24029, modificada por Ley N.º 25212 y de la Ley N.º 28449.-** alega que, se produjo una aplicación indebida de esta norma, ya que solo es aplicable al personal docente en actividad, además que, la nivelación de pensiones se encuentra prohibida.

Finalmente, de conformidad con lo señalado en el inciso 4) del artículo 388° del Código Procesal Civil, la parte recurrente señala que su pedido casatorio es anulatorio y revocatorio.

259

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
PRIMERA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA**

CASACIÓN N.º 17324-2023

LIMA

Reintegro de bonificación especial por
preparación de clases y evaluación
PROCESO ESPECIAL

Sexto. - Examinadas las causales denunciadas en los ítems i) y iii), se advierte que la recurrente no demuestra la incidencia directa de las infracciones alegadas sobre el sentido del fallo, ya que expone una argumentación genérica, dirigida únicamente a cuestionar el criterio esbozado por la Sala Superior, la cual ha establecido que la bonificación especial por preparación de clases y evaluación debe otorgarse sobre la remuneración total o íntegra establecida en el artículo 48° de la Ley N.º 24029, modificada por Ley N.º 25212 y no sobre la base de la remuneración total permanente, que es lo que viene percibiendo la demandante erradamente; además, el reintegro del concepto reclamado se distingue de una nivelación de pensiones, de conformidad a la Casación N.º 6871-2013 Lambayeque; en consecuencia, la demandada incumple lo exigido en el inciso 3) del artículo 388° del Código Procesal Civil, siendo así, las causales analizadas devienen en improcedentes.

Séptimo. - De la revisión de las causales invocadas en el ítem ii), se aprecia que únicamente cita de manera genérica, sin claridad y precisión un conjunto de normas sin establecer de qué manera debe ser aplicadas al caso de autos, y limitándose a reiterar el argumento consistente en la exclusión de ciertos conceptos para el cálculo de la bonificación pretendida, aspecto que ha sido correctamente desestimado por las instancias de mérito y que coincide con el criterio adoptado por este Supremo Colegiado en la Ejecutoria N.º 6318-2019 Huaura; por tanto, no se demuestra la incidencia directa de lo alegado sobre el sentido del fallo, incumpliendo lo señalado en el inciso 3) del artículo 388° del Código Procesal Civil; en consecuencia, dichas infracciones deben desestimarse.

Por estas consideraciones, y de conformidad con el artículo 392° del Código Procesal Civil, declararon: **IMPROCEDENTE** el recurso de casación interpuesto

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA
PRIMERA SALA DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y SOCIAL TRANSITORIA**

CASACIÓN N.º 17324-2023

LIMA

Reintegro de bonificación especial por
preparación de clases y evaluación
PROCESO ESPECIAL

por **Ministerio de Educación**, de fecha 08 de noviembre de 2022⁴; **DISPUSIERON** la publicación de la presente resolución en el Diario Oficial "El Peruano", conforme a ley, en el proceso contencioso administrativo seguido por la demandante **Daicy Liliána Briones Pastor de Benites**, sobre reintegro de bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación. Interviene como ponente la Señora Jueza Suprema **Tello Gilardi**; y, los devolvieron. –

S.S.

TELLO GILARDI

CALDERÓN PUERTAS

TOLEDO TORIBIO

CORRALES MELGAREJO

DÁVILA BRONCANO

Czh/Mlqch

⁴ Folios 234.

COMENTARIO.

Es de conocimiento público que, en la actualidad, en el Perú, “las reglas de procedencia del Recurso de Casación han variado, pues el mismo es hoy mucho más restrictivo, en el sentido que por ejemplo, una de sus modificaciones está relacionada con el denominado principio de doble conforme, es decir si, en determinado proceso existiese un determinado fallo en primera instancia y es confirmado en segunda instancia, no procedería el Recurso de Casación, salvo que se presenten algunas excepciones, como la oposición de la resolución recurrida a la doctrina jurisprudencial de la Corte Suprema, como es el caso del debido proceso” (CADILLO PONCE, 2023, Junio).

A folios 256 de autos, el Especialista Legal da cuenta a la Juez de carga procesal que no se ha hecho de conocimiento del Despacho Judicial

MANDATO FINAL EN EL PRESENTE PROCESO LABORAL.

En este sentido, se hizo de conocimiento la dación de la Resolución N° 11 del veintidós de abril del dos mil veinticuatro, que remite al OFICIO DE CASACIÓN QUE ANTECEDE, por el que, AUTOS Y VISTOS: Dando cuenta al cargo informático que antecede: Por recibido de la Primera Sala de Derecho Social y Constitucional Transitoria de la Corte Suprema, que mediante resolución del 11 de agosto del 2023, declaró improcedente la apelación interpuesta por la demandada. En tal virtud, subsiste lo resuelto por la Quinta Sala Laboral de Lima, mediante Sentencia de Vista contenida en la Resolución N° 09 del 10 de octubre del 2022 que resuelve confirmar la Sentencia contenida en la Resolución N° 05 de fecha 30 de diciembre del 2021 que, declara fundada la Demanda. En consecuencia, CÚMPLASE LO EJECUTORIADO y REQUIÉRASE a la parte demandada para que en el término de 15 días, expida nueva

Resolución Administrativa disponiendo el reconocimiento y pago de los reintegros devengados de la bonificación especial por preparación de clases y evaluación equivalente al 30% de la remuneración total o íntegra, por el período del 02 de mayo del 2001, hasta noviembre del 2012, más intereses legales. En el mismo plazo deberá REMITIR las Constancias de Haberes de la actora por el período precisado, bajo apercibimiento de multa de 01 URP.

Capítulo IV: resultados obtenidos.

En el presente proceso de corte laboral, los resultados obtenidos con la dación de la Sentencia recaída en el presente caso, se puede decir que para el **Objetivo principal** del trabajo planteado, el mismo ha sido verificado plenamente, pues ha permitido conocer las características y el funcionamiento del Proceso Contencioso Administrativo de la Bonificación Especial Mensual por Preparación de Clase y Evaluación que equivale al 30% de la Remuneración Total o Íntegra de la accionante.

En cuanto a los demás **Objetivos específicos**, ellos también han sido examinados y evaluados, obteniéndose lo siguiente:

1º. Respecto al Contencioso Administrativo resuelto en las Sentencias.

En la parte final del Proceso Laboral contencioso-administrativo incoado (JIMÉNEZ VARGAS-MACHUCA, 2015), el cual está regulado por una serie de principios como los de legalidad, debido procedimiento, informalismo, eficacia, celeridad, simplicidad, razonabilidad, imparcialidad, presunción de veracidad, participación, uniformidad, conducta procedimental, verdad material, predictibilidad, igualdad procesal, favorecimiento del proceso, suplencia de oficio, pro homine, pro actione, iura noti curia, principios y derechos de la función jurisdiccional, además de su evolución, balance y perspectivas (ESPINOZA SALDAÑA BARRERA, 2012) de análisis, se arriba finalmente a la Sentencia, donde se argumenta de manera muy concreta, si el sentido de la resolución es favorable a la parte demandante, es decir a la

trabajadora del Sector Educación, en este caso, a la Docente que reclama, con total justificación, se le reintegren bonificaciones por preparación de clase y evaluación, equivalentes al 30% del total de la remuneración total o íntegra. Lo anterior revela la transversalidad del proceso de constitucionalización en el Proceso Contencioso Administrativo peruano, en todos sus niveles y ámbitos, como se desprende del razonamiento de (LANDA, 2016)

2°. La completitud del presente proceso laboral contencioso administrativo.

El presente proceso laboral contencioso-administrativo es completo, recorre las tres instancias que establece el Derecho Procesal Civil de recurrir a siguiente instancia donde se le dé la razón, por considerar que la tiene o en su defecto, si no es así que ello también queda definitivamente desestimado, como ha sucedido en el presente caso, donde la burocrática maquinaria del Estado, en el Sector Educación, nucleada en grupos de funcionarios y servidores atornillados en él de la Dirección Regional de Educación de la UGEL N° 04 de Comas, así como la Procuraduría Pública del Estado del Ministerio de Educación, no ven la forma de mantener su estatus laboral, a costa de, en la mayoría de las veces, oponerse por oponerse, a pesar que no tienen la razón, siendo ésta una pésima estrategia que el Estado debiera erradicar, pues hace posible que este tipo de trabajadores de “élite”, no por meritocrática y suficiencia profesional u ocupacional, sino por clientelismo político, componenda social, amical e incluso familiar, se entronizan y atornillan en las secciones claves de los Ministerios del Estado, para holgar a placer y obtener remuneraciones que no se justifican, sino que por el contrario acarrearán más perjuicio para las arcas siempre mezquinas del sector público nacional, todo lo cual nace del artículo 364° del Código Procesal Civil, el cual “examina la resolución apelada”, a través del “órgano jurisdiccional superior”. Para

(ARIANO DEHO, 2016). La aludida sostiene que la apelación tiene por objeto promover el “examen de la resolución”, lo que tiene desde el ángulo del recurrente, el “propósito” de que la resolución sea, total o parcialmente, “anulada o revocada”.

Sobre la base de estos dos posibles desenlaces (revocación o anulación) se puede distinguir ya: a) la apelación devolutiva – sustitutiva para renovar la instancia ante el segundo juez o b) la apelación no devolutiva-sustitutivas o rescindentes que deben garantizar un regular desarrollo de la primera instancia, entre otras formas de “apelación o pluralidad de recursos” con distintas funciones y muy diversos efectos. Y eso porque la “instancia plural” de la Constitución implica única y exclusivamente que el legislador procesal no pueda organizar un proceso a “instancia única”, es decir, que se inicie y termine ante un único juez, sino que debe hacerlo de tal forma que la resolución final quede firme y produzca establemente su efectos, donde la instancia pueda ser renovada ante otro. Por eso se llama también a estos procedimientos de doble instancia, es decir los que están reservados a ordenamientos jurisdiccionales como el nuestro, donde aún existen dificultades para concretar los fines del proceso. Por eso hoy se abriga la posibilidad -en verdad muy difícil de hacerla realidad- que, por nuestro desarrollo económico, educativo, social, político, sumado a la formación académica tanto de los estudiantes, como de los operadores de derecho y de la ciudadanía, creen las condiciones para instaurar un sistema de conflictos de instancia única, es decir, el que estaría reservado a un ordenamiento jurisdiccional donde los fines del proceso se logran materializar y en el que la cuantía de la litis no resultase excesivamente onerosa, lo que casi, en la actualidad, es una quimera.

3°. La necesidad social que el Estado reconozca su “Deuda Social” con los Docentes a quienes se le niegan derechos fundamentales provenientes de su

actividad laboral, como son las bonificaciones por preparación de clases y evaluación que equivalen al 30% de la remuneración total o íntegra”.

En el presente proceso hay una decisión estimativa que establece el monto de Deuda Social que tiene la Dirección Regional de Educación de la UGEL N° 04 de COMAS y consiguientemente el Ministerio de Educación del Perú, con la Docente afectada, que corresponden al reconocimiento y pago a favor de la demandante los reintegros devengados del 30% de la remuneración total o íntegra por concepto de la bonificación especial por preparación de clases y evaluación, desde el 02 de mayo del 2001 hasta noviembre del 2012, en caso no haya migrado antes a otro régimen laboral o haya cesado, debiendo tenerse en cuenta para el cálculo de los períodos, las interrupciones en su vínculo laboral y deducirse la suma ya abonada, más los intereses legales correspondientes. Esta es una decisión tácitamente de condena contra un Estado indolente, burocrático y abusivo que no reconoce el sacrificio de trabajadores docentes que dan su tiempo y gran parte de su vida, al servicio de la Educación en el Perú. En ese sentido, las resoluciones expedidas por la Dirección Regional de Educación de la Unidad de Gestión Educativa Local N° 04 de Comas, como otras del Perú urbano y Perú profundo, contienen una incorrecta interpretación de las normas, pues las bonificaciones demandadas deben ser calculadas en base a la remuneración íntegra, es decir el haber total que perciben los docentes, que fue precisada en el Decreto Supremo N° 041-2001-ED, sobre los conceptos remunerativos, más no en la interpretación errónea sobre el cálculo que proviene de la remuneración total permanente que aplica el Decreto Supremo N° 051-91-PCM que tuvo vigencia de carácter extraordinario y temporal de seis meses, es más su artículo 10° tuvo carácter reglamentario y no podía oponerse a la Ley, de acuerdo a la Acción Popular N° 438-2007, Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema y Casación N° 17060-2018-

San Martín, de fecha 14 de junio del 2022, de la Primera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República. Es más, realizando un razonamiento lógico del Decreto Supremo N° 051-91-PCM, no indica su plazo de vigencia por lo que la citada norma caducó jurídicamente en agosto del año 1992, en relación a la Ley N° 24029 o Ley del Profesorado modificado por la Ley N° 25212, vigente, en aplicación del artículo 4° de la Ley N° 25397 de Control Parlamentario sobre actos normativos. De esto no se puede concluir afirmando que el Decreto Supremo N° 051-91-PCM, modifica el artículo 48° de la Ley N° 24029 modificado con la Ley N° 25212, por lo que una ley se deroga con otra ley. Es más, al entrar en vigencia la Constitución Política del Estado de 1993, se da mayor vigencia a las leyes y sobre todo a las que provienen de fuente laboral, justo para apoyar los derechos a este sector de la población nacional, sin afectar los principios de la relación laboral, la interpretación más favorable al trabajador, en caso de duda insalvable sobre el sentido de la norma, además que los derechos laborales son universalmente irrenunciables. En esta perspectiva, en consonancia con el **Acuerdo Plenario N° 1-2023-116/SDCST** de la Primera y Tercera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de la República, el cálculo de la bonificación especial mensual a la que se hace referencia en el artículo 48° de la Ley N° 24029, ésta se otorga de acuerdo a la remuneración total o íntegra, debiendo acotarse que como la Ley N° 24029, fue derogada por la Ley N° 29944 del 25 de noviembre del 2012, en cuyo artículo 56° se estableció la Remuneración Íntegra Mensual (RIM) unificando todos los conceptos de pago, de lo que puede concluirse que:

- (i) Para el personal en actividad la bonificación del artículo 48° de la Ley N° 24029 se extingue al día siguiente de la promulgación de la Ley N° 29944 del 26 de noviembre del 2012, porque dicho concepto se incorpora

a la Remuneración Íntegra Mensual (RIM) y sólo se otorga si hubiera estado percibiendo el beneficio;

(ii) En cambio, para los cesantes se otorga en forma continua y permanente porque el referido rubro no forma parte de la Remuneración Íntegra Mensual (RIM).

Debe considerarse también que con fecha 16 de junio del 2022, se ha publicado en el Diario Oficial “El Peruano”, 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 de cargo y por preparación de documentos de gestión, sin la exigencia de sentencia judicial y menos en calidad de cosa juzgada. Tal norma, tiene por objeto reconocer el pago de las bonificaciones comprendidas en el primer y segundo párrafo del artículo 48° de la Ley N° 24029, es decir:

(i) La bonificación especial mensual por preparación de clases y evaluación, y

(ii) La bonificación adicional por desempeño del cargo y por preparación de documentos de gestión; de manera que no resulta exigible un proceso judicial que determine el derecho a dicho pago, debiendo operar automáticamente.

4°. La importancia de los plazos para configurar la instancia plural de las decisiones.

En cada una de sus estaciones o etapas de las instancias plurales desarrolladas, las decisiones adoptadas, en primera, segunda y tercera, establecen plazos que deben ser objeto de cumplimiento propio de la sentencia.

Como claramente observamos hay plazos para subsanar las omisiones en la etapa postulatoria de la interposición de la demanda, como también de la contestación de la demanda:

Tres meses o 90 días hábiles para interponer Demanda del Recurso Contencioso-administrativo, so riesgo de caducidad del derecho a demandar, además el plazo corre desde el conocimiento o notificación de la actuación impugnada: **Ver los numerales 1, 3, 4, 5 y 6 del artículo 4° del Texto Único Ordenado de la Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo**, Decreto Supremo N° 011-2019-JUS última modificación que sufrió la **Ley N° 27584**.

3 días previa notificación que los tiene por ofrecidos para subsanar errores u omisiones, interponer **tachas u oposiciones**;

05 días para plantear Excepciones o Defensas Previas;

10 días para contestar la Demanda.

15 días para la emisión de la Sentencia de primera instancia o la de Vista o de segunda instancia, desde la Vista de la Causa

05 días para apelar la Sentencia de primera instancia

10 días para interponer Recurso de Casación.

5°. El culmen del resumen final sobre la controversia con relevancia jurídica.

En cada una de las etapas del proceso contencioso administrativo, se observa que, a pesar del mal funcionamiento del Estado como Legislador y peor como Gestor, para ventura de miles y miles de docentes que han solicitado se les pague sus bonificaciones especiales por preparación clases y evaluación, que es el equivalente al 30% de su remuneración total, otras dos instituciones importantes, dentro del contrapeso jurídico-político de la nación, como son el Poder Judicial y el Tribunal Constitucional han intervenido a efectos se realice efectivamente una real y eficaz justicia constitucional, teniendo más claridad en el objeto y las pretensiones de las medidas cautelares, o incidiendo sobre los procesos contenciosos-administrativos de nuestro país, como es en el caso de las bonificaciones especiales aquí tratadas, que finalmente se reúnen en un resumen final, las mismas cumplen con resolver la controversia con relevancia jurídica.

6°. La importancia del Derecho Constitucional en el trámite del Derecho Administrativo, patentizado en el Proceso Contencioso Administrativo.

Como se ha observado, para los derechos e intereses laborales de los docentes tanto los que están en ejercicio como para los cesantes, el Derecho Administrativo empleado en el Proceso Contencioso Administrativo para la obtención del derecho real a la bonificación especial por preparación de clase y evaluación, se ha convertido para ellos, en la actualidad, en un interés general, lo que es ejercido por autoridades públicas que como sabemos no son las mismas que las legislativas y judiciales, pero que están vinculadas entre sí estrechamente, lo que finalmente repercute en todos los ciudadanos en relación con el Estado, que lleva a interpretar que éste, es entonces un Derecho vivo que muta con la evolución del Estado y la Constitución Política del Estado. Esto ha sido posible debido a la constitucionalización del Derecho Administrativo, que ha llevado a replantear varios institutos clásicos de Derecho Administrativo, como es el

caso de los principios de legalidad, servicio público, contrato público, carrera pública, propiedad pública, etc., los que en el realismo de los casos adquieren una dimensión distinta gracias a la jurisprudencia constitucional y contenciosa administrativa que relaciona a ambos, lo que se va creando en la perspectiva de la tutela de derechos fundamentales de los administrados, como aseguramiento de formas más eficientes e integradoras del Estado para brindar seguridad, bienestar y desarrollo integral y equilibrado de los administrados, para promover la educación, la salud y el empleo, entre otros derechos, relacionados con los servicios públicos y la infraestructura que es necesaria

4.1. **DISCUSIÓN DE RESULTADOS**

. Lo que se discute en la administración de justicia, respecto al pago de las bonificaciones por preparación de clases y evaluación, así como por el desempeño de cargos y preparación de documentos de gestión, debiera adecuarse a lo que disponía la Ley N° 24029 o del Profesorado, junto a la Ley N° 31495 o Ley que reconoce el derecho y dispone el pago de bonificación especial por preparación de clases y evaluación.

Y lo antes mencionado se relaciona con el concepto aceptable que se tiene por remuneración total que mal interpreta lo establecido por una norma reglamentaria, el artículo 10° del Decreto Supremo N° 051-91-PCM, expedido en el gobierno de Fujimori en el año 1991, basado en el criterio restrictivo de la Retribución Total Permanente, “de carácter general aplicable a funcionarios, directivos y servidores de la Administración Pública (Remuneración principal, Bonificación personal, Bonificación familiar, Remuneración transitoria para homologación y Bonificación por refrigerio y movilidad”

que es distinto a la Remuneración Total que comprende “la anterior más conceptos remunerativos adicionales que señala dicho dispositivo legal, la que están destinadas a quienes ocupan roles que implican demandas o condiciones distintas al común”.

Se enfatiza que según el artículo 8° del referido Decreto Supremo, la remuneración total permanente se compone de varios componentes, entre ellos la Remuneración Principal, el Bono Personal, el Bono Familiar, la Remuneración Transitoria por Homologación y el Bono de Refresco y Movilidad, según lo prescrito. (D.. N° 051-91-PCM, 1991); sin embargo, 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”.

Según el profesor y abogado litigante (PÉREZ DEZA, 2010) el aludido Decreto Supremo, es el que ha causado un descalabro en la aplicación de derechos de los servidores del Estado pues, a pesar de haber sido transitorio, antagónicamente ha seguido estando vigente, después de más de treinta años, siendo que los propios funcionarios de SERVIR han asegurado que “dicha norma es la que más contratiempos ha generado al país, pues con ella pretendieron sesgar algunos derechos de los servidores del Estado, lo que felizmente ha sido contenida por el Poder Judicial y el Tribunal Constitucional de manera acertada, al saber reivindicar los mismos”

Por eso que, los abusos que ha perpetrado este tipo de legislación, ha sido incluso pasible de Recursos de Casación cuando existe infracción normativa o el justiciable, deba apartarse de un antecedente judicial de manera injustificada, debiendo entenderse ello en el caso en concreto de la inadecuada ejecución del art. 48 de la “Ley del Profesorado Ley 24029”, sumado formalmente a la presunta “decisión extrapetita de los Jueces Superiores”.

Dentro de esta perspectiva de reivindicación normativa es que se ha consagrado finalmente el Acuerdo Plenario N° 01-2023-116-SDCST-Lima de la Primera y Tercera Sala Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de la República del 02 de noviembre del 2023, dispuesto según el artículo 112° de la Ley Orgánica del Poder Judicial (artículo 116° del Texto Único Ordenado), modificado por la Única Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley N° 31591 que en sesión plenaria, se pronunció por reglas interpretativas de obligado cumplimiento.

CONCLUSIONES:

Primera.- El Procedimiento Contencioso Administrativo en el caso subanálisis, tiene como fundamento el artículo 148° de la Constitución Política del Estado y tiene como finalidad el control jurídico por el Poder Judicial de las actuaciones de la administración pública sujetas al Derecho Administrativo y a la efectiva tutela de los derechos e intereses de los docentes del país, las cuales residen en el derecho de pago de las bonificaciones por preparación de clases y evaluación que son equivalentes al 30% de su remuneración total o íntegra.

Segunda.- En el ejercicio del derecho constitucional de defensa, del presente proceso contencioso administrativo, podría decirse que éste es completo, pues en lo impugnativo reúne a todas las instancias plurales de reclamación, es decir las de primera, segunda y tercera instancia, con lo que queda garantizado el derecho al debido proceso, en tanto en la práctica procesal se persigue que lo resuelto por el juez de primera instancia pueda ser revisado por un órgano jurisdiccional superior, de manera tal que, se permita que lo resuelto por aquel, sea al menos objeto de un doble pronunciamiento jurisdiccional.

Tercera.- El pago de las Bonificaciones Especiales Mensuales por Preparación de Clases y Evaluación, desempeño en el Cargo y Preparación de Documentos de Gestión de los Docentes del Perú, es parte de la gran Deuda Interna o Deuda Social que le tiene el Estado peruano, a la gran base social de quienes ejercitan la docencia en el país, que incluye además, otros conceptos adicionales como la Asignación por años de servicio, los Subsidios por Luto y los Gastos de Sepelio, lo que está pendiente de saldarse en efectivo cumplimiento o no, de sentencias judiciales, en calidad de cosa juzgada de docentes activos, cesantes, jubilados y trabajadores administrativos del sector Educación.

Cuarta.- El objeto del presente proceso contencioso administrativo para la demandante fue solicitar al órgano jurisdiccional no sólo la nulidad, total o parcial o ineficacia de los actos administrativos de la Dirección Regional de Educación de la UGEL N° 04 de Comas, sino que además se le reconozca su situación jurídica individualizada y la adopción de medidas adecuadas para el pleno restablecimiento de la misma, en este caso el pago de las bonificaciones reclamadas, dentro de los plazos improrrogables que establece la Demanda del Recurso Contencioso Administrativo correspondiente y los que conlleva el conocimiento de la actuación administrativa impugnada y su trámite procesal regular, desde su incoación hasta su culmen, según la Ley N° 27854.

Quinta.- Cuando se imponen mandatos legislativos autoritarios como el del artículo 10° del Decreto Supremo N° 051-91-PCM, se considera que estos amenazan la independencia judicial, entendida como vínculos de sujeción política o imposición de directivas por parte de órganos políticos (Poder Ejecutivo) o de procedencia jerárquica al interior de la organización judicial que inciden en la actuación judicial per se, sujetos a reglas de competencia, excepto los recursos impugnativos, los que se expresan en dos dimensiones: la **independencia externa** donde la función jurisdiccional puede sujetarse a intereses que provengan de fuera de la organización judicial; o la **independencia interna**, donde dentro de la organización judicial, **1)** la autoridad judicial, en el ejercicio de la función jurisdiccional, se sujeta a la voluntad de otros órganos judiciales, excepto median, medios impugnatorios; y **2)** la autoridad judicial podría sujetarse a los intereses de órganos administrativos de gobierno que existan dentro de la organización judicial, los que están taxativamente prohibidos. Esto afectan interpretaciones y decisiones como

las que vergonzosamente, la posición de la defensa ilegal del Estado ha expresado en el proceso contencioso administrativo analizado.

Sexta.- En el presente trabajo, ha quedado acreditado que, la decisión judicial de las tres instancias intervinientes en el curso procesal, tuvo que recurrir, a diferencia de la autoridad administrativa que le precedió, al control difuso constitucional para lograr que sea el juez y no otro, el llamado a controlar la legalidad administrativa a través del proceso contencioso-administrativo, que permitió revelar tres situaciones trascendentes:

- 1.** La relevancia del principio de juridicidad o legalidad de la administración pública, que permitió asegurar el sometimiento del trámite administrativo al derecho, como ordenamiento jurídico o jurisdicción o instancia que finalmente fue la que emitió el fallo;
- 2.** La tutela en este caso de los derechos fundamentales en lo contencioso-administrativo, se trasuntó en las sentencias, donde los jueces, instancia por instancia fueron emitiendo órdenes a la administración pública, con resoluciones que devinieron finalmente en la solución final del proceso, que si bien en este proceso, no tuvieron efectos provisionales (a través de medidas cautelares), en realidad si se hicieron definitivos (en las sentencias);
- 3.** La tutela judicial efectiva se manifestó como garantía de lo contencioso-administrativo, empleando el control difuso constitucional de las decisiones de la autoridad administrativa educativa (Dirección Regional de Educación de la UGEL N° 04 de Comas), aplicando una debida interpretación constitucional del derecho legítimo de la demandante a la bonificación especial mensual por preparación de clase y evaluación, equivalente al 30% de su Remuneración Total o Íntegra y no de la Remuneración Total Permanente, que es sólo una parte de la anterior, que ilegal y abusivamente trataba de imponer la autoridad administrativa demandada y sus esbirros.

RECOMENDACIONES:

1. Darle al proceso contencioso administrativo, la importancia que éste realmente merece en la solución de conflictos de carácter laboral, agotando la vía administrativa y demandando pretensiones predeterminadas a través de la vía civil.

2. Mediante el proceso contencioso administrativo, se debe instruir que, si bien se puede transcurrir por un máximo de tres instancias jurisdiccionales, suficiente es adecuarse a la doble instancia, como taxativamente lo establece nuestra vigente Carta Magna.

3. Se debe exigir en eventos públicos, oficiales, académicos o de otro tipo, que el Estado peruano, salde la “Deuda Social o Interna” que le tiene al Magisterio peruano, cancelándole el total de las bonificaciones que a la fecha están insolutas.

4. Los administrados y litigantes, siempre deben exigir a las autoridades administrativas y jurisdiccionales que se respete tanto el objeto, como los plazos improrrogables que establecen los procesos contenciosos-administrativos de los accionantes afectados.

5. Se debe recurrir a la instancia constitucional o a la iniciativa legislativa de los Proyectos de Ley, para pedir la derogatoria definitiva de los efectos perversos del artículo 10° del Decreto Supremo N° 051-91-PCM, legado del autoritarismo y totalitarismo fujimorista.

6. Las nuevas hornadas de estudiantes de Derecho deben acceder a un mayor conocimiento de la sustancia y proceso constitucional, para pedir la aplicación difusa de lo constitucional, en la resolución de todas las controversias con relevancia jurídica.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

ARIANO DEHO, E. (2016). *CÓDIGO PROCESAL CIVIL COMENTADO POR LOS MEJORES ESPECIALISTAS. TOMO III.* Lima - Perú: Gaceta Jurídica.

CADILLO PONCE, J. D. (2023, Junio). El principio del doble conforme como causal de improcedencia del Recurso de Casación. *Revista de Derecho 617 Procesal del Trabajo, Publicación Especializada del Equipo Técnico Institucional de la Nueva Ley Procesal del Trabajo del Poder Judicial. Vol. 6, n.º 7, enero-junio, 2023, Lima, Perú, 175 - 192.*

DUTTI, A. (07 de Julio de 2022). *Monografías.com.* Obtenido de Los actos procesales:
https://r.search.yahoo.com/_ylt=A2KlRVHVMdiDhYAfI57egx.;_ylu=Y29sbwNiZjEEcG9zAzEEdnRpZAMEc2VjA3Ny/RV=2/RE=1657263303/RO=10/RU=https%3a%2f%2fwww.monografias.com%2ftrabajos97%2flos-actos-procesales%2flos-actos-procesales/RK=2/RS=tlWq2X6KLbSjrQl1X07KBCFRIs8

ESPINOZA SALDAÑA BARRERA, E. (2012). Proceso Contencioso Administrativo: evolución, balance y perspectivas. *Revista PUCP de Derecho Administrativo N° 11.*
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/13541>, 11 - 20.

GARCÍA - CÓRDOBA, F., & GARCÍA - CÓRDOBA, L. T. (2005). *LA PROBLEMATIZACIÓN.* Toluca - Estado de México: Instituto Superior de Ciencias de la Educación del Estado de México.

JIMÉNEZ VARGAS-MACHUCA, R. (Julio de 2015). Los Principios del Proceso Contencioso-Administrativo. *Revista de la PUCP Círculo de Derecho Administrativo*, 21 - 33. Obtenido de Círculo de Derecho Administrativo.

LANDA, C. (2016). La constitucionalización del Derecho Administrativo . *Revista de Derecho Themis N! 69*, 199 - 217.

ORÉ RIVEROS, R. (2021). "*Causas de incumplimiento de Ejecucion de Sentencias de Bonificacion por Preparación de Clases y Evaluación de Docentes en la UGEL HUANTA, período Enero 2018 a Julio del 2019.* Lima - Perú: El autor.

PÉREZ DEZA, P. E. (16 de Octubre de 2010). *Cálculo en base a la remuneracion total o a la remuneración total.* Obtenido de Patrick Emmanuel Pérez Deza - Gestión Pública: <http://Blog.pucp.edu.pe/blog/patrickeperezdeza>

Portal de arquitectura Arqhys.com. Equipo de redacción profesional. (07 de Julio de 2017). *Características de la planificación.* Obtenido de Arqhys: https://www.arqhys.com/decoracion/caracteristicas_de_la_planificacion.html

QUISPE SILVA, J. L., & TORRES ALEGRÍA, A. (2018). *La bonificacion por preparación de clase se debe efectuar en base a la remuneracion total permanente, según Casatoria N° .* Lima - Perú: Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Científica del Perú.

ANEXOS**ANEXOS N° 1: Evidencia de similitud digital.**

CARLOS FERNANDO FERRER GUTIERREZ

“EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE BONIFICACIÓN ESPECIAL MENSUALIZADA POR PREPARACI...

 Titulos
 REVISION 2025
 Universidad Peruana de Ciencias e Informatica

Detalles del documento

Identificador de la entrega
trn:oid::1:3131642428

Fecha de entrega
17 ene 2025, 12:29 p.m. GMT-5

Fecha de descarga
29 ene 2025, 3:22 p.m. GMT-5

Nombre de archivo
TSP_CARLOS_FERRER-12-06-2024.docx

Tamaño de archivo
65.7 MB

126 Páginas**23,263 Palabras****129,767 Caracteres**






29% Similitud general

El total combinado de todas las coincidencias, incluidas las fuentes superpuestas, para cá...

Filtrado desde el informe

- ▶ Bibliografía
- ▶ Texto citado

Fuentes principales

- 29%  Fuentes de Internet
- 5%  Publicaciones
- 10%  Trabajos entregados (trabajos del estudiante)

Marcas de integridad

N.º de alertas de integridad para revisión




No se han detectado manipulaciones de texto sospechosas.

Los algoritmos de nuestro sistema analizan un documento en profundidad para buscar inconsistencias que permitirían distinguirlo de una entrega normal. Si advertimos algo extraño, lo marcamos como una alerta para que pueda revisarlo.

Una marca de alerta no es necesariamente un indicador de problemas. Sin embargo, recomendamos que preste atención y la revise.



Fuentes principales

29%		Fuentes de Internet
5%		Publicaciones
10%		Trabajos entregados (trabajos del estudiante)

Fuentes principales

Las fuentes con el mayor número de coincidencias dentro de la entrega. Las fuentes superpuestas no se mostrarán.

1	Internet	ezproxybib.pucp.edu.pe	6%
2	Internet	derechoydebate.com	6%
3	Internet	www.pj.gob.pe	5%
4	Internet	cdn.www.gob.pe	2%
5	Internet	repositorio.uladech.edu.pe	2%
6	Internet	vbook.pub	1%
7	Internet	busquedas.elperuano.pe	<1%
8	Internet	repositorio.ucp.edu.pe	<1%
9	Internet	jurisprudenciavil.com	<1%
10	Internet	actualidadlaboral.com	<1%
11	Internet	img.lpderecho.pe	<1%



12	Internet	repositorio.upn.edu.pe	<1%
13	Internet	dokumen.site	<1%
14	Internet	www.scribd.com	<1%
15	Internet	repositorio.unasam.edu.pe	<1%
16	Internet	qdoc.tips	<1%
17	Internet	legis.pe	<1%
18	Internet	repositorio.pucp.edu.pe	<1%
19	Internet	www.munizlaw.com	<1%
20	Internet	repositorio.udh.edu.pe	<1%
21	Internet	hdl.handle.net	<1%
22	Internet	gacetalaboral.com	<1%
23	Internet	www.tc.gob.pe	<1%
24	Internet	documents.mx	<1%
25	Internet	blog.pucp.edu.pe	<1%





26

Internet

vsip.info

<1%



ANEXOS N° 2. Autorización de publicación en repositorio.



**FORMULARIO DE AUTORIZACIÓN PARA LA PUBLICACIÓN DE
TRABAJO DE SUFICIENCIA PROFESIONAL O TESIS
EN EL REPOSITORIO INSTITUCIONAL UPCI**

1.- DATOS DEL AUTOR

Apellidos y Nombres: Ferrer Gutiérrez Carbs Fernando
 DNI: 10216493 Correo electrónico: fferrergutierrez@gmail.com
 Domicilio: AV: José Carlos Mariátegui 464 Lucyana
 Teléfono fijo: _____ Teléfono celular: 967102658

2.- IDENTIFICACIÓN DEL TRABAJO DE SUFICIENCIA PROFESIONAL O TESIS

Facultad / Carrera: Derecho
 Tipo: Trabajo de Suficiencia Profesional () Tesis ()
 Título del Trabajo de Suficiencia Profesional / Tesis:
El proceso contencioso Administrativo de
Bonificación especial mensualizado por
preparación de clase y evaluación, en la
UGEL N° 04 de Lima 07-Perú, 2017-2024

3.- OBTENER:

Título Profesional (X)

4. AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN EN VERSIÓN ELECTRÓNICA

Por la presente declaro que el documento indicado en el ítem 2 es de mi autoría y exclusiva titularidad, ante tal razón autorizo a la Universidad Peruana Ciencias e Informática para publicar la versión electrónica en su Repositorio Institucional (<http://repositorio.upci.edu.pe>), según lo estipulado en el Decreto Legislativo 822, Ley sobre Derecho de Autor, Art23 y Art.33.

Autorizo la publicación de mi tesis (marque con una X):
 () Sí, autorizo el depósito y publicación total.
 () No, autorizo el depósito ni su publicación.

Como constancia firmo el presente documento en la ciudad de Lima, a los
23 días del mes de Octubre de 2024.

Ferrer
 FIRMA



HUELLA